

# **Por un México social: Contra la desigualdad**



Rolando Cordera Campos  
Margarita Flores de la Vega  
Mario Luis Fuentes Alcalá  
(coords)



# POR UN MÉXICO SOCIAL: CONTRA LA DESIGUALDAD

Rolando Cordera Campos  
Margarita Flores de la Vega  
Mario Luis Fuentes Alcalá  
(Coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
2016



POR UN MÉXICO SOCIAL:  
CONTRA LA DESIGUALDAD

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
COORDINACIÓN DE HUMANIDADES  
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

COLECCIÓN POR UN MÉXICO SOCIAL

# POR UN MÉXICO SOCIAL: CONTRA LA DESIGUALDAD

Rolando Cordera Campos  
Margarita Flores de la Vega  
Mario Luis Fuentes Alcalá  
(Coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
2016



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers  
*Rector*

Leonardo Lomelí Vanegas  
*Secretario General*

Leopoldo Silva Gutiérrez  
*Secretario Administrativo*

Alberto Ken Oyama Nakagawa  
*Secretario de Desarrollo Institucional*

César Iván Astudillo Reyes  
*Secretario de Servicios a la Comunidad*

Mónica González Contró  
*Abogada General*

Domingo Alberto Vital Díaz  
*Coordinador de Humanidades*

Rolando Cordera Campos  
*Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo*

Margarita Flores de la Vega  
*Secretaría Académica del Programa Universitario  
de Estudios del Desarrollo*

HC140.I5.P67 2016  
LIBRUNAM 1904145

Por un México social : contra la desigualdad / Rolando Cordera Campos, Margarita Flores de la Vega, Mario Luis Fuentes Alcalá (coords.). – Primera edición. 283 páginas.– (Colección Por un México social).

ISBN: 978-607-02-8266-9

1. Distribución del ingreso – México. 2. Pobreza – México. 3. México – condiciones económicas. 4. México – Condiciones sociales. I. Cordera, Rolando, editor. II. Flores de la Vega, Margarita, editor. III. Fuentes, Mario Luis, editor. IV. Serie.

Primera edición: 30 de agosto de 2016

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, 04510, Ciudad de México

Coordinación de Humanidades  
[www.humanidades.unam.mx](http://www.humanidades.unam.mx)

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo  
Planta baja del edificio Unidad de Posgrado,  
costado sur de la Torre II Humanidades  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, 04510, Ciudad de México  
[www.pued.unam.mx](http://www.pued.unam.mx)

ISBN: 978-607-02-8266-9

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita  
del titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México

## ÍNDICE

POR UN MÉXICO SOCIAL: CONTRA LA DESIGUALDAD .....	11
Rolando Cordera Campos .....	39

### PRIMERA PARTE. CRISIS GLOBAL Y DESIGUALDAD

LA DESIGUALDAD. CRECIENTE PREOCUPACIÓN GLOBAL	
Jorge Eduardo Navarrete .....	17
LA DESIGUALDAD GLOBAL EN SU EXPRESIÓN TERRITORIAL	
Cassio Luiselli Fernández .....	25
BREVES NOTAS SOBRE LAS PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA	
GLOBALIZACIÓN	
Juan Carlos Moreno-Brid .....	39

### SEGUNDA PARTE: MARGINACIÓN Y DESIGUALDAD

ORIGEN ES DESTINO: DOS DÉCADAS DE MARGINACIÓN EN MÉXICO	
Delfino Vargas y Fernando Cortés .....	51
VEINTE AÑOS DE MARGINACIÓN EN MÉXICO	
Ricardo Aparicio .....	91
ORIGEN ES DESTINO: ANÁLISIS DE CLASES Y DE TRANSICIÓN LATENTES	
Alfredo Bustos .....	99

## TERCERA PARTE: ALIMENTACIÓN Y DESIGUALDAD

LOS RETOS DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE COMO ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Sara Ochoa, Citlalli Hernández e Iliana Yaschine .....	119
LOS RETOS DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE Alexander Schejtman .....	165
DESIGUALDAD Y DESARROLLO EN EL CAMPO MEXICANO Gustavo Gordillo .....	175

## CUARTA PARTE: EDUCACIÓN Y DESIGUALDAD

EDUCACIÓN Y DESIGUALDAD EN MÉXICO Olac Fuentes Molinar .....	219
EDUCACIÓN Y DESIGUALDAD: INEQUIDAD EN EL LOGRO DE LOS APRENDIZAJES EN MÉXICO Eduardo Backhoff Escudero .....	237

## QUINTA PARTE: PODER Y DESIGUALDAD

EL PODER Y LA DESIGUALDAD José Narro Robles .....	251
DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD: NOTAS EN TORNO A UNA RELACIÓN DISTANTE Rolando Cordera Campos .....	267
SOBRE PODER Y DESIGUALDAD José Woldenberg .....	275

## POR UN MÉXICO SOCIAL: CONTRA LA DESIGUALDAD

*Rolando Cordera Campos\**

### A MANERA DE PRESENTACIÓN

El volumen que el lector tiene en sus manos recoge un conjunto de textos que, en su versión preliminar, perfilaron los temas y la problemática abordados en el encuentro realizado en octubre de 2014. Este foro, convocado para seguir tejiendo las grandes coordenadas abiertas a lo largo de ya siete encuentros, que hemos convenido en nombrar “Diálogo por un México social”, es realizado bajo los auspicios de la Facultad de Economía de la UNAM, su asociación de ex alumnos y el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.

En el encuentro,<sup>1</sup> los profesores Richard Wilkinson y Kate Pickett, autores de la formidable investigación *Desigualdad: un análisis de la infelicidad colectiva* (Turner, Madrid, 2009), aseguraron que la desigualdad es un fenómeno que atenta contra la salud de las sociedades y de las personas mismas. Los académicos no dudan en calificar a la desigualdad como una epidemia social; como un enemigo que está en y entre las sociedades corrompiendo y corroyendo sus cimientos.

Sus estudios les permiten señalar que en sociedades donde hay mayor igualdad se registran grados importantes de cohesión social y las reducciones en los índices de violencia son significativos. Dicho

---

\* Profesor Emérito de la Facultad de Economía de la UNAM. Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

<sup>1</sup> Es posible ver los videos de las mesas del evento en la página del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo <http://www.pued.unam.mx/index.php/actividades?layout=edit&id=91>

de otra manera, en los países igualitarios las sociedades promueven sostenidamente las mejoras en la calidad de vida.

En su opinión la posibilidad de ir cerrando las brechas de la desigualdad, el mayor desafío de la actualidad a decir del presidente Barack Obama, tiene que ver con una nueva conciencia política que ayude a crear un entendimiento de que el bienestar no está relacionado solamente con la resolución de los problemas de las personas pobres. De ser así, la complejidad del asunto se pierde de vista y, lo que empieza a ocupar el centro de las políticas es la puesta en práctica de medidas un tanto dispersas. Por esto, señalaron, es indispensable que la desigualdad sea considerada como la variable definitiva para explicar los problemas sociales.

Entre algunas de sus propuestas están aplicar impuestos redistributivos, invertir en “bienes” sociales, promover la apropiación por parte de los productores de su fuente de ingresos, como las cooperativas o los sindicatos, así como incentivar nuevas formas de producción relacionadas con la creatividad y la tecnología. Toda una plataforma de economía política articulada por el objetivo de abatir la desigualdad.

Éstos y otros temas son planteados desde diversos miradores por quienes escriben en este volumen: Jorge Eduardo Navarrete; Cassio Luiselli; Juan Carlos Moreno-Brid; Fernando Cortés; Delfino Vargas; Ricardo Aparicio; Alfredo Bustos; Sara Ochoa; Citlalli Hernández; Iliana Yaschine; Alexander Schejtman; Gustavo Gordillo; Olac Fuentes Molinar; Eduardo Backhoff; José Narro Robles; Rolando Cordera Campos y José Woldenberg quienes abordaron la desigualdad: desde la perspectiva de la crisis global, su expresión territorial y principales tendencias de la globalización hasta la marginación, la alimentación, el campo mexicano, la educación, la política y el poder.

Los autores coinciden en que hablar de un México social significa pensar en un país libre del hambre, de la indigencia y la desprotección. También, y fundamentalmente, es referirse a un Méxi-

co que module y aminore la inicua desigualdad económica, social, cultural, racial que hoy marca nuestra nación y que amenaza a la democracia y al desarrollo.

Un México social lo es sólo si está libre de miedo; del desasosiego que hoy es alimentado por una galopante y explosiva ola de inseguridad que cubre nuestro territorio físico y mental. Por ello insistir en tener un país libre de violencia criminal debe seguir siendo una exigencia a muchas voces. Reiteración que cobra relevancia fundamental tras la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, Guerrero.

Después de Iguala, nada será igual; como sociedad necesitamos alcanzar un gran compromiso nacional con los derechos humanos y en contra de la indiferencia. Un gran pacto social que nos permita llevar adelante una serie de profundas reformas tanto de la organización social como en el funcionamiento de la economía y, de manera particular, en la marcha del Estado nacional.

En el camino hacia un México social no hay recetas ni manuales. *Hacer* este camino, implica una revisión profunda de prácticas, de políticas públicas realizadas u omitidas; de formas de ser y hacer. Valgan estas líneas para una vez más invitar al lector a construir un México social, contra la desigualdad y la indiferencia. Una sociedad democrática, plural; una que se compromete abiertamente con el respeto a los derechos humanos y se niega a la resignación.



PRIMERA PARTE:  
CRISIS GLOBAL Y DESIGUALDAD



## LA DESIGUALDAD. CRECIENTE PREOCUPACIÓN GLOBAL

*Jorge Eduardo Navarrete\**

Como es ya evidente, incluso desde una revisión superficial de la literatura reciente sobre el comportamiento y la perspectiva de la economía mundial —ambos afectados aún por una gran recesión que se niega a ceder y mantiene un crecimiento reptante y muy elevados niveles de desocupación—, la desigualdad, en sus manifestaciones muy variadas, es tema central del debate de política económica, tras haber sido relegada y prácticamente olvidada durante los últimos cuatro o cinco decenios. Se la miraba, en todo caso, como una externalidad negativa, que no reclamaba acciones específicas.

En la introducción del *Global Monitoring Report 2014*, documento conjunto del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, presentado en las asambleas anuales de estos organismos, ambos subrayaron, con diverso énfasis, la centralidad de la desigualdad en sus enfoques de política.

“El FMI ha destacado las implicaciones adversas de los crecientes niveles de desigualdad para las perspectivas de crecimiento económico y ha subrayado la necesidad de respuestas de política orientadas de manera adecuada.”

“Desde abril del año pasado, el grupo del Banco Mundial adoptó dos objetivos para guiar sus trabajos: eliminar la pobreza extrema hacia 2030 y promover la prosperidad compartida del 40% más pobre del mundo en desarrollo.”

Antes de las asambleas, hablando en una institución académica en Washington, el presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim,

---

\* Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

fue un tanto más enfático y directo: “Por primera vez en su historia, el grupo del Banco Mundial ha establecido como objetivo específico la reducción de la desigualdad global.”

Podría pensarse que ya era tiempo: el Banco alcanza ahora su septuagésimo aniversario. Además, quizá también por primera vez un presidente de esta institución apoyó su argumentación en un documento de Oxfam International, en el que se señala que:

...la riqueza combinada de las 85 personas más ricas del mundo alcanza un monto equivalente a la que corresponde a 3 600 millones de las más pobres. [Eso significa que] un grupo mucho menor que el número de personas presentes en este auditorio posee mayor riqueza que la mitad de los habitantes del planeta.

Otras dos organizaciones internacionales, cuyos trabajos suelen apuntar hacia opciones diferentes de política económica, la OCDE y la UNCTAD, han subrayado en estudios recientes la necesidad de emprender políticas activas que combatan la creciente desigualdad.

En estos trabajos el énfasis se coloca más en la magnitud y evolución de la desigualdad en el ingreso que en la desigualdad en la acumulación de riqueza y de riqueza acumulada, ya que la primera es relativamente más sencilla de medir y de abordar.

La OCDE publicó un estudio (2014) en el que se señala que:

La desigualdad de ingresos en los países de la OCDE se encuentra ahora en su nivel más alto en el último medio siglo. En el conjunto de la Organización, el ingreso promedio *del 10% más rico de la población equivale a alrededor de 9 y media veces el que corresponde al 10% más pobre*. Hace 25 años esa relación era de sólo siete veces [...] Detener la tendencia hacia una desigualdad creciente se ha convertido en una prioridad para los formuladores de política en gran número de países.

[...] es claro que la distribución del ingreso en la población del

planeta es en extremo desigual: se estima que el ingreso medio del 5% más rico es cerca de 200 veces mayor que el del 10% más pobre... [Con la crisis, se reveló] la fuerte asociación entre creciente desigualdad, expansión de los mercados financieros desregulados y amenazas a la seguridad económica y social derivadas de *shocks* y crisis. La desigualdad, la inestabilidad y la falta de cohesión se han convertido en factores que se refuerzan entre sí de la globalización regida por las finanzas.

Por su parte, la UNCTAD, en un documento que data de 2013, señala que:

A escala nacional, quizá la entidad que más ha destacado la posición central de la desigualdad en el actual debate de política económica sea la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos, bajo la presidencia de Janet Yellen.

A mediados de octubre se celebró en Boston la Conferencia sobre Oportunidades Económicas y Desigualdad, la primera que la Junta de la Reserva Federal organiza con esta temática. La intervención principal estuvo a cargo de la propia presidenta de la Junta. Es interesante repasar unos cuantos fragmentos de esa importante declaración, cuyo texto, así como los de otras intervenciones en la conferencia, están disponibles en el portal del Banco de la Reserva Federal de Boston.

- La desigual distribución del ingreso y la riqueza en los Estados Unidos se ha ampliado casi constantemente durante varias décadas y en mayor medida que en otros países avanzados.
- Las últimas décadas han presenciado el más sostenido aumento de la desigualdad desde el siglo XIX, tras cuarenta años de reducción de la desigualdad después de la gran depresión.
- Esta tendencia puede resumirse en la acumulación de grandes aumentos del ingreso y la riqueza para quienes ocupan la cima de la escala y en estancamiento de los niveles de vida de la mayoría.

- La llamada “curva de Great Gatsby” muestra que, sobre todo en las economías avanzadas, la creciente desigualdad está asociada con una movilidad intergeneracional disminuida.

El mayor reconocimiento de la centralidad de la desigualdad en el debate sobre política económica en los documentos de los organismos financieros internacionales aún no se corresponde con una modificación correlativa de las más amplias recomendaciones de política.

---

FMI / *World Economic Outlook*, octubre de 2014

---

- *Elevar el crecimiento real y potencial* debe seguir siendo la prioridad mayor.
  - Es prioritario *evitar la prematura normalización de la política monetaria*.
  - Ritmo y contenido del *ajuste fiscal en apoyo de recuperación y crecimiento*.
  - Mayor inversión en infraestructura, en *economías avanzadas con inversión pública eficiente*, para impulsar la demanda y elevar el potencial productivo.
  - *Las reformas estructurales son esenciales* para elevar el producto potencial.
  - En mercados emergentes, el espacio para políticas a favor del crecimiento es variable, pero *limitado en las que sufren vulnerabilidades externas*.
  - Hay necesidad urgente de *reformas estructurales específicas por país*, que refuerzen el potencial de crecimiento o hagan más sostenible el desarrollo.
- 

El mayor énfasis en la recuperación y el crecimiento y la ausencia de referencias, antes realmente rituales, a la preservación de la estabilidad representa un avance sobre el enfoque usual de las recomendaciones de política del Fondo hasta, por lo menos, el año 2012.

Adviértase, sin embargo, la continuada referencia a las reformas estructurales tradicionales, aunque ahora se admite que deben adecuarse a las condiciones específicas de cada país.

También se habla de inversión pública en infraestructura, pero de preferencia en aquellos países desarrollados que pueden realizarla de manera eficiente.

Por su parte, el Banco Mundial (2014) presenta lineamientos generales de política económica diferenciados para las economías avanzadas y las emergentes y en desarrollo, para enfrentar una co-

yuntura global caracterizada por la presencia y agudización de factores recessionistas, mayor número de incertidumbres geopolíticas, riesgo de pandemias e, incluso, “una posible corrección de los mercados financieros”.

Los lineamientos de política recomendados son los siguientes:

<i>Para las economías avanzadas</i>	<i>Para las emergentes y en desarrollo</i>
<p>Enfrentar la creciente desigualdad. Cada punto de aumento del Gini abate el alza del PIBpc en <i>circa</i> 0.2 puntos.</p> <p>Las políticas necesarias abarcan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión continua en capital humano</li> <li>• Mercados laborales y seguridad social más incluyentes</li> <li>• Incorporar criterios distributivos en las acciones de protección ambiental</li> </ul>	<p>Enfrentar la creciente desigualdad. Cada punto de aumento del Gini abate el alza del PIBpc en <i>circa</i> 0.14 puntos.</p> <p>Las políticas necesarias abarcan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Más temprana y sostenida inversión en la educación de los jóvenes</li> <li>• Mejorar las redes de seguridad social</li> <li>• Énfasis en políticas de crecimiento verde</li> <li>• Mayor oportunidad y calidad de la información para definir políticas</li> </ul>

En la Conferencia organizada por el Banco de la Reserva Federal Janet Yellen, más que plantear recomendaciones específicas de política ante la desigualdad, se refirió —dijo— al lado positivo, a las acciones para incrementar las oportunidades y asegurarse de que éstas alcancen a todos.

Identificó cuatro “puntos de apoyo” para las palancas que pueden estandarizar las oportunidades y, por esta vía, combatir la desigualdad.

También se ha prestado mayor atención en los años recientes a fenómenos de creciente desigualdad dentro de determinados mercados. Tal es el caso, en primer término, del mercado laboral —particularmente afectado por la crisis en los últimos seis años.

La Organización Internacional del Trabajo (2014) subraya que el número total de desocupados se elevó en casi cinco millones en

2013 respecto del año precedente, para llegar a un nivel cercano a los 202 millones —cifra que significa que si los desempleados constituyesen una nación, sería la quinta más poblada del globo, sólo detrás de China, India, los Estados Unidos e Indonesia.

<i>Recursos para el desarrollo de la infancia</i>	<i>Accesibilidad de la educación superior</i>
Fondeo público suficiente para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención de la salud materno-infantil</li> <li>• Educación de calidad desde pre-primaria</li> <li>• Estandarizar financiamiento universitario</li> <li>• Mejorar distribución de profesores de calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procurar que el aumento de los costos de la educación superior deje de ser más rápido que el de los ingresos</li> <li>• Procurar reducir el monto y la carga de la deuda en que incurren los estudiantes universitarios</li> </ul>

<i>Acceder a la propiedad de una empresa</i>	<i>Herencias</i>
Hacer efectivos los programas de alienamiento a la creación de nuevas empresas, pues ha declinado en las últimas dos décadas el número de nuevas empresas establecidas.	Las herencias son recibidas por 5% de mayor ingreso (53% monto total y media de 1.1 mm de dólares); por 45% siguiente (40% y 183 m de dólares) y por el restante 50% (7% y 68 m de dólares) “En el segmento intermedio pueden ser fuente significativa de oportunidades.”

Se han agudizado diversas desigualdades, la mayor parte de ellas bien conocidas, que caracterizan al mercado laboral mundial:

Los jóvenes (15 a 24 años) son mucho más afectados por el desempleo que los adultos: la tasa de desocupación juvenil, 13.1%, es casi tres veces mayor que la de trabajadores adultos.

Ha aumentado a un ritmo cinco veces más rápido que antes de la crisis el número de empleos vulnerables, que representan ahora casi la mitad (48%) del empleo total.

## BIBLIOGRAFÍA

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2014). Desigualdad de ingresos: los jóvenes y los pobres se rezagan aún más. Recuperado de [www.oecd.org/centrodemexico/medros/SAG20/4-keyFindings.Mexico%20ESPAÑOL.pdf](http://www.oecd.org/centrodemexico/medros/SAG20/4-keyFindings.Mexico%20ESPAÑOL.pdf)

Banco Mundial (2013) *Global Monitoring Report 2014*, Washington, DC: Banco Mundial.

Organización Internacional del Trabajo (2014). *Global Employment Trends 2014. Risk of a jobless recovery?* Geneva, ILO. Recuperado de [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms\\_233953.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_233953.pdf)



## LA DESIGUALDAD GLOBAL EN SU EXPRESIÓN TERRITORIAL

*Cassio Luiselli Fernández\**

A partir de los estragos de la gran recesión (2008-2010) se ha hecho más evidente el ascenso imparable de las desigualdades en prácticamente todo el mundo; desigualdades referidas en la literatura especializada sobre todo a la riqueza en activos o en ingresos. Pero si bien la gran recesión contribuyó a disparar aún más la desigualdad global, esta amplificación de las desigualdades viene de mucho tiempo atrás y se expresa también en términos geográficos. Existe un notable número de estudios que dan cuenta del fenómeno y sus orígenes. La gran recesión ha sido la gota que derramó el vaso y ahora el fenómeno está ampliamente documentado.

Quizás el trabajo más difundido sea el de Thomas Piketty en su celebrado libro *El capital en el siglo XXI* en el que analiza largas series de tiempo y muestra que el gran causante de la desigualdad contemporánea es la tendencia a que los retornos del capital excedan a la tasa de crecimiento económico. Otros autores como James K. Galbraith y Joseph Stiglitz lo han tratado también y llegan a conclusiones semejantes.

En general, la globalización se ha caracterizado por ser tan dinámica como amplificadora de las desigualdades: en ella conviven una pertinaz pobreza extrema con la creación de gran riqueza. Unos cuantos se han beneficiado de ella y muchos han quedado cada vez más excluidos. La idea, muy en boga hasta principios de este siglo, de que el avance de la globalización económica, tarde o temprano,

---

\* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

sacaría de la pobreza a enormes contingentes humanos ha probado ser ilusoria, al menos para la inmensa mayoría de los países.

En este breve texto nos ocuparemos de otra dimensión de la desigualdad: su expresión espacial, territorial o geográfica y reseñaremos algunos de los principales trabajos que la estudian y documentan. En muchos países y territorios existe evidencia de que las disparidades regionales de ingreso, de inversión y actividad económica, de capital físico, de generación local de riqueza y empleo también se están agudizando. En muchas partes conviven en territorios contiguos, e incluso mezclados, la riqueza y la pobreza.

Cuando hablamos de desigualdad territorial no nos referimos al proceso en marcha de mayor urbanización y concentración en grandes megalópolis de la población en prácticamente todo el mundo. Si bien están vinculados, son dos fenómenos diferentes. De muchas maneras, la “desigualdad espacial” es una dimensión más de la desigualdad en general. Es más evidente en esta etapa de apertura económica, desregulación y globalización. No sólo la riqueza y la inversión se distribuyen inequitativamente entre países, sino que también en el interior de los mismos. Es particularmente nociva cuando contribuye a las tensiones sociales, étnicas y de otro tipo que causan descontento e inestabilidad social. El crecimiento económico y el enorme aumento de la masa laboral en China y otros lugares del este asiático han presionado a la baja los salarios y el empleo en muchos otros lugares.

Por otro lado, los efectos del cambio climático se hacen presentes cada vez más: en los años recientes hemos presenciado eventos climáticos extremos, de consecuencias catastróficas para muchos países. La llamada “injusticia climática”, en parte derivada de la fatalidad y en parte antropogénica, se hace cada vez más evidente. Así pues, la desigualdad tiene también una clara dimensión geográfica y si bien su efecto es desigual y diferenciado, a la larga, amenaza a la biosfera en su conjunto.

En su extraordinario trabajo “Expulsions”, Saskia Sassen (2014) analiza el fenómeno de la desigualdad e injusticia territorial

bajo la implacable lógica de la “inclusión y exclusión” en el mundo global: el sistema capitalista global incorpora determinados espacios a la vez que excluye y marginaliza a otros, a los “perdedores”, en su dinámica de expansión y penetración territorial. Esto puede darse a través de muchos mecanismos; pueden ser instrumentos financieros como los de las hipotecas *subprime* que terminaron por expulsar a cientos de miles de sus casas, hasta programas de ajuste estructural o contratos para explotar un recurso natural que acaba por desposeer a pueblos enteros de sus tierras ancestrales o de devastar un determinado bosque, selva o ecosistema.

Las dislocaciones sociales que esto genera no pueden ser explicadas sólo con los términos convencionales de “pobreza” e “injusticia”: Sassen añade el concepto de “expulsiones” para dar cuenta de aquéllas en la dimensión territorial. Es el mundo de los desplazados por los avances de la minería o de las nuevas técnicas de menor intensidad de capital para extraer gas y petróleo; de los refugiados por conflictos interétnicos o de otro tipo; de los pueblos forzados a emigrar, o refugiarse en otros lugares al ser expulsados también por desastres climáticos, por la destrucción acelerada de bosques y cuerpos o afluentes de agua. No es algo enteramente novedoso, desde luego, pero en este siglo XXI resulta particularmente alarmante por su escala planetaria. Por otro lado, no se trata sólo de efectos defensivos, de expulsiones como efecto de los fenómenos naturales, económicos o sociales que mencionamos. Se trata también de estrategias ofensivas de penetración en territorios de terceros que expulsan y desplazan a grandes contingentes de población de sus tierras originales. Así como existen novedosas técnicas de explotación minera o de fracturación hidráulica (*fracking*), también hay novedosos expedientes legales para adueñarse masivamente de tierras y para la transformación de los territorios. Un ejemplo serían los proyectos —aún no materializados— en un área pobre y relativamente pequeña de Centroamérica: el proyecto de un canal interoceánico en Nicaragua, alternativo al de Panamá, y territorios “franquiciados”

en Honduras que generarían, en los hechos consumados, una sola zona de soberanía “extraterritorial” en dichos países. Por cierto, en este caso por cuenta de naciones del este de Asia.

La gran novedad del trabajo de Sassen es que muestra las interconexiones y la dimensión de estos fenómenos. Procesos, casi todos, por cierto, cubiertos por una formalidad legal, ya sea bajo la figura de compra, renta, concesión o franquicia. Nadie parece ser responsable formal de las depredaciones y dislocaciones causadas. La desposesión alcanza a aquellos que no sólo han perdido su tierra y su cultura, sino su ciudadanía, su propiedad y sentido de pertenencia.

Si bien no se trata de algo enteramente nuevo, lo novedoso son las formas de penetración y el hecho de que se viene acelerando con formas violentamente depredadoras del ambiente, del territorio y el paisaje. El ejemplo que aquí desarrollamos es el de la apropiación masiva de tierras, sobre todo en África. Sassen señala que a partir de los años ochenta, al decaer el modelo de capitalismo keynesiano con mejor distribución del ingreso y redes de bienestar, y con el ascenso del modelo neoliberal la globalización excluyente ha tenido también una clara y fuerte expresión territorial. La autora le llama “encogimiento” o contracción de los espacios que hasta hace un par de décadas ocupaban los ahora expulsados y marginalizados por las crisis recurrentes y las nuevas formas de expansión del capital en el territorio. Ahí se mezclan diversos instrumentos institucionales, económicos y hasta tecnológicos para poner en marcha la lógica del proceso penetración/inclusión/exclusión.

El acceso al agua y los desastres hídricos son también un ejemplo muy claro. Pocas cosas se alteran tan profundamente con el cambio climático como el ciclo del agua. Por un lado, tormentas, huracanes y eventos “pico”; por el otro, la escasez extrema causada por las sequías, o el aumento del nivel del mar que erosiona playas, costas y frágiles ecosistemas costeros. En algunos lugares las prolongadas y extremas sequías están causando muy graves daños a diversas economías, como a la próspera California (y el suroeste

norteamericano), o al también relativamente próspero San Pablo, en Brasil; hay zonas de ya muy profundo estrés hídrico en el Medio Oriente, el Sahel, Egipto y zonas del norte de China e India. Por otro lado, están las crecientes disputas por la gobernanza y el control de los consumos del agua en las ciudades. Ahí están las batallas paradigmáticas de la ciudad boliviana de Cochabamba en contra de la privatización del abasto (y consumo) de agua, en contraste con el caso chileno donde la total privatización del abasto del agua no generó lo que se anunciaba, una sana competencia capaz de ofrecer agua de calidad y a precios competitivos en las ciudades, sino un poderoso acuerdo monopólico, capaz de manipular a su antojo los precios del líquido más vital.

En el libro *El precio de la sed* Karen Piper (2014) ilustra el tema con ejemplos muy elocuentes, como el del ejecutivo de Nestlé que anuncia que “hay dinero en la sed” al incorporar masivamente a su poderosa trasnacional en el mercado del agua embotellada; mientras, una quinta parte de la población del mundo apenas tiene un mínimo acceso al agua. Literalmente ven a la sequía (y la sed) como una gran oportunidad de negocio; mientras se agudizan las disputas entre países por la fuente del líquido cada vez más escaso en función de una población que sigue creciendo y se urbaniza de manera incesante. Por ejemplo, la menguante oferta de agua del río Colorado, ante las metrópolis en el desierto norteamericano (Tucson, Phoenix, etc.) que hacen que cada vez llegue a México menos agua y de menor calidad. Esto se repite en muchos otros lugares del mundo, no sólo entre países sino entre regiones y ciudades en el interior de los mismos. En el caso de Nueva Delhi, Piper describe el contencioso de la ciudad contra una empresa de tratamiento de agua que toma aguas del sagrado río Ganges, del cual viven cerca de 800 millones de personas.

Numerosas empresas trasnacionales vierten millones de toneladas de todo tipo de basuras y residuos tóxicos o pesticidas en países pobres, a menudo provocando desplazamientos humanos o causan-

do enormes daños a los ecosistemas locales y graves enfermedades entre la población.

El caso de la ocupación reciente de millones de hectáreas de tierra apta para la agricultura (y la minería) en el “sur global”, y muy particularmente en África, ha sido necesaria por la demanda creciente de cosechas para usos energéticos e industriales y para satisfacer las necesidades de seguridad alimentaria en terceros territorios; las consecuencias reales han sido a menudo devastadoras: la expulsión de pequeños campesinos de sus tierras que se suman a los millones de pobres urbanos, a su vez ellos también expulsados de las actividades reconfiguradas de las grandes ciudades, lo que ha originado un “planeta de las barriadas” (Davis, 2006).

Sassen encuentra una nítida conexión entre las políticas de austeridad forzosa en esos países como resultado de las crisis de deuda y sus llamados “ajustes estructurales”. Pero Sassen va más allá: la expulsión de la biosfera misma. En nuestra era, la llamada era del antropoceno, el avance del “progreso” y ocupación depredadora de espacios ha llevado a la extinción de numerosas especies de flora y fauna y destruido enormes extensiones de tierra, contaminado los mares y los cielos, afectando en muchos lugares la capacidad misma de la biosfera para reconstruirse. Aporta numerosos ejemplos. Tres son de destacarse. Uno, la extracción del recurso por la fractura hidráulica de rocas (el llamado *fracking* para extraer gas esquisto y petróleo), así como la minería a cielo abierto. Dos, la contaminación de cursos y cuerpos de agua, la captura de agua y la apropiación de enormes volúmenes por ciertas empresas. Y tres, la contaminación masiva de tierra, océanos y aire, ya sea por accidentes nucleares o actividades mineras con emisión de gases letales. El cambio climático y su calentamiento global y aumento en el nivel de los océanos es el más dramático y comprehensivo de los fenómenos. Son exclusiones sociales, económicas y ecológicas.

La autora concluye con un concepto englobador que llama el “borde sistémico”, esto es, el espacio o territorios de las expulsiones.

El eminente geógrafo David Harvey en un libro reciente (2014) analiza el efecto devastador del crecimiento económico continuado<sup>1</sup> que lleva a explotar la naturaleza más allá de sus límites naturales de reposición (capacidad porteadora). Harvey muestra cómo el capitalismo ha logrado expandir las fronteras geográficas de sus áreas de explotación, llegando en la actualidad a cubrir prácticamente todo el planeta. Pronto, por ejemplo, debido al calentamiento global se abrirá el Ártico a la explotación de gas y petróleo y otras actividades, debido a los pasos árticos que permitirán rutas de navegación comercial en toda esa zona hasta ahora relativamente prístina del planeta. Esto lleva a la biosfera a sus límites y va a la par con los graves desafíos del cambio climático.

Para hacer más explícita y concreta nuestra exposición sobre la desigualdad geográfica y territorial tomaremos el ejemplo de tres países que ilustran nuestros puntos de trabajo. Por un lado, Madagascar y el “acaparamiento de tierras” (*land grabbing* es el término utilizado universalmente); por otro, el caso de Honduras para ilustrar el caso de otra modalidad: los enclaves neocoloniales, bajo la creación de lo que eufemísticamente se ha conocido como “ciudades franquicia” y el de Bangladesh, como ejemplo más grave de la “injusticia climática”. Evidentemente, este patrón se repite en muchísimos otros países y regiones y no sólo del mundo en desarrollo o el “Sur”, sino en Europa central, el Medio Oriente y en países hoy conocidos como emergentes.

#### ACAPARAMIENTO DE TIERRAS (*LAND GRABBING*)

El fenómeno desde luego no es nuevo, de alguna manera está en la esencia misma del colonialismo, muy extendido por el mundo hasta por lo menos los años sesenta del siglo pasado. Pero ahora esta mo-

---

<sup>1</sup> A tasas anuales, de interés compuesto.

dalidad de neocolonialismo toma nuevas formas, y por su escala y aparente legalidad constituye un fenómeno enteramente nuevo; muy vinculado al *modus operandi* trasnacional de la energía, así como al complejo agroindustrial y los imperativos de seguridad alimentaria de ciertos países, sobre todo emergentes, como China (Kugelman y Levenstein, 2012). Es formalmente legal pues se hace bajo contrato de las partes involucradas, y con el inocuo rubro de “renta o compra de tierras”; así, varios gobiernos y empresas trasnacionales se vienen adueñando de muy importantes superficies de tierras fértiles o biodiversas, sobre todo en África, Sudamérica y otras zonas del mundo en desarrollo. Ha crecido desde mediados de la década de los años noventa, pero se acelera entre los años 2001 y 2010. El Banco Mundial calcula que por lo menos 57 millones de hectáreas se están utilizando bajo estas modalidades. El Instituto International de Investigación sobre Política Alimentaria (IFPRI, por sus siglas en inglés) calcula que son alrededor de 20 millones. Las diferencias se explican por la manera opaca en que se realizan estas operaciones de renta o venta. En todo caso, es mucha tierra.

México, por ejemplo, que está entre los doce países de mayor dimensión agrícola, cultiva en total alrededor de 25 millones de hectáreas. Se trata de contribuir a satisfacer la seguridad alimentaria del país que adquiere la tierra en desmedro del país que aporta las enormes superficies, generalmente mucho más pobre, inhibiendo o menguando sus capacidades para lograr localmente la seguridad alimentaria.<sup>2</sup> Es pues, una forma de neocolonialismo disfrazado o, si se quiere, de enclaves neocoloniales modernos. Millones de hectáreas de suelo fértil son sustraídas a la “frontera agrícola” de países que a menudo padecen hambre y aguda inseguridad alimentaria. La producción de biocombustibles es otra de las actividades más comunes del *land grabbing* y, si bien

---

<sup>2</sup> Generalmente bajo la figura de una empresa trasnacional, cuya matriz está en el país adquiriente.

de modo indirecto, también afecta las potencialidades de la agricultura y la alimentación a nivel local.

El actual acaparamiento de tierras corre más bien por ejes polícentricos que por la anterior geografía económica norte-sur. Su motivación principal es, como dijimos, los imperativos del régimen global de alimentación y energía. Los países (y sus empresas) que más lo practican son los más avanzados del Este de Asia y, en menor medida, europeos e incluso los Estados Unidos y Canadá (sobre todo en la minería). Incluso, en el caso de China, se trasladan trabajadores, minimizando así el empleo y las transferencias con la economía del país receptor. Algunos países reciben ese tipo de inversiones y, a su vez, lo practican. Un ejemplo notable es Brasil, que recibe inversiones en tierras y ha adquirido enormes extensiones en Paraguay y Uruguay, pero sobre todo en África: en Mozambique tiene, aún sin concretar, una potencial concesión de seis millones de hectáreas, una superficie tres veces mayor que El Salvador; pero también cuenta con inversiones y adquisiciones en otros países, como Angola. Hay indicios de que muchos otros países emergentes han adquirido tierras bajo esta modalidad, como Vietnam, Malasia y Argentina.

### *Madagascar*

Los países que han cedido tierras bajo el esquema del *land grabbing* son principalmente africanos, entre los que destacan Mozambique, Angola, Sudán y muchos otros en menor proporción. Pero también en Asia tropical (Indonesia, Filipinas e India) y en Sudamérica (Paraguay, en la zona del Chaco, Uruguay, Bolivia y aun el propio Brasil y Argentina).

Pero el país de efectos más extremos y emblemático es Madagascar. Esa enorme y empobrecida isla con una superficie similar a la de España, en el Océano Índico, frente a las costas del sudeste africano, tiene abundante tierra, un gobierno débil y poca regulación. La tierra y su posesión no tienen una tenencia con derechos

de propiedad bien definidos, más bien son derechos difusos vinculados a la sagrada originaria de la tierra. Madagascar ha sido ideal para el acaparamiento. Ahí, la empresa sudcoreana Daewoo se hizo de un enorme predio de 1.3 millones de hectáreas, una superficie equivalente a la de Holanda.

En suma, se trata de la consecución extraterritorial de la seguridad alimentaria y energética. Otra forma de “expulsión” en el lenguaje de Saskia Sassen.

### *Honduras: ciudades modelo*

Las eufemísticamente llamadas “ciudades modelo” son otro ejemplo de neocolonialismo extraterritorial. La idea está inspirada en la experiencia de Hong Kong y consiste en producir un enclave autónomo que pueda explotar los recursos, la localización y la mano de obra local, bajo reglas totalmente libres y autoimpuestas por inversionistas y gerentes, con un tenue vínculo con el gobierno local o nacional. Hong Kong algo tenía de eso, pero estaba sujeta a la severa legislación británica y más allá de eso, este caso es, por infinitud de razones, único e irrepetible. Sin embargo, sirve bien como excusa en muchas partes del mundo para propalar la idea de que se trata de una fórmula básica para llegar al desarrollo.

El proyecto hondureño de “ciudad modelo” con inversión y operación coreana va avanzando y todo indicaría que se tratará de desarrollar un puerto y un gran centro logístico, totalmente autónomo. Es mucho más que una “zona franca”, pero tiene elementos similares, aunque aquí no es una zona de concesiones o franquicias, sino de desarrollo integral. Se trata, en su forma original, de una idea del economista de Stanford, Paul Romer, pero muy tergiversada. La idea original de Romer, según él mismo afirma, es crear regiones o zonas urbanas de reformas económicas que puedan adoptarse y expandirse a todo un país; se trata de zonas de gran escala, de ciudades que arranquen con millones de residentes y eco-

nomías de aglomeración. Es la idea que tuvo Deng Xiaoping para Shenzhen. Nada más lejos del caso de Honduras. Romer mismo se distanció explícitamente de la experiencia hondureña a la que originalmente asesoró, por considerar que en realidad el objetivo era establecer una suerte de enclave aristocrático, libre del control ciudadano, de la rendición de cuentas y la democracia.

Lo que se está construyendo en Honduras es un enclave neocolonial puro. Un área de absoluto libre mercado llamada “zona de empleo y desarrollo económico” (ZEDE) que funciona con virtual autonomía respecto a las leyes y reglas administrativas vigentes en el país; no se sujeta a sus leyes ni poder judicial, económico o administrativo. Su gobierno se basa en un estatuto *ad hoc* y su poder real está en manos de los inversionistas que la desarrollan y un pequeño grupo local, vinculado al presidente, sin relación ni obligación alguna con las leyes y los podres instituidos legalmente. Parece que se desarrollará con inversionistas coreanos de la firma Posco Plantec que han seleccionado, en principio, tres posibles zonas para su desarrollo futuro. Como está planteado, y si bien usará mano de obra local (y gerentes extranjeros), todo parece indicar que sus encadenamientos con la economía nacional hondureña serán mínimos.

### *Bangladesh: injusticia climática*

Resulta casi un lugar común afirmar que pocos fenómenos son tan globales como el cambio climático: sus efectos se van haciendo sentir en todo el planeta, pero en formas diferentes. Sabemos que los países desarrollados del norte y ahora China son responsables —a lo largo del tiempo— por más de dos terceras partes de la acumulación de gases en la atmósfera que, al bloquear la refracción de rayos solares, crean el “efecto invernadero” que, a su vez, genera el calentamiento global, principal motor del actual cambio climático. Pero son los países en desarrollo, sobre todo en los trópicos, y más cercanos a la línea ecuatorial, los que más padecen sus efectos (Pellicer y González,

2011). Esto genera lo que se conoce como la “injusticia climática” entre las naciones que aportan más al calentamiento, sobre todo por su desarrollo industrial acumulado y aquellas que, aportando mucho menos, lo padecen más intensamente (Roberts y Parks, 2006).

Esta injusticia global —que tiene, hay que decirlo, una parte de fatalidad y no es intencional— es parte de los acalorados debates en las negociaciones en torno a la extensión del actual “Protocolo de Kioto” que opera bajo el principio, no aceptado por muchos, de la responsabilidad compartida pero diferenciada en torno al cambio climático y los compromisos mundiales para abatirlo y adaptarse al mismo. El tema es de gran alcance, afecta desde los rendimientos de las cosechas, ingrediente central de la seguridad alimentaria, hasta el desplazamiento de cientos de miles de personas por los efectos de los desastres meteorológicos: son los llamados “refugiados climáticos”. Se hace cada vez más necesario un nuevo acuerdo (un Kioto 2) que produzca un verdadero pacto global en torno al tema y lo enfrente a partir de la corrección secular de esta “injusticia climática”.

The poorest people, who are not responsible for carbon emissions into the atmosphere, will be the worst hit by the devastations of climate change - but the climate change discourse has so far not been people-centered.

Mary Robinson, keynote speech at roundtable meeting on  
“Climate Change: Rights and Justice, BRAC University, Dhaka,  
Bangladesh, 9 February 2011

To come to Bangladesh is to see that climate change is most severely affecting the people who have contributed least to causing the problem.

Mary Robinson, Dhaka, Bangladesh, 9 February 2011.

Si existe un país que sea paradigmático de la “injusticia climática” o ambiental, ése es Bangladesh: sus emisiones de CO<sub>2</sub> y otros gases de efecto invernadero son mínimas,<sup>3</sup> mientras que su nivel de riesgo

---

<sup>3</sup> Según el PNUD su aporte global a las emisiones de GEI en 2012 fue de apenas 0.3% del total.

es altísimo. En menos de 150 000 km<sup>2</sup> conviven 166 millones de personas; una de las zonas más densamente pobladas del planeta, pero también una de las más pobres, con alrededor de la mitad de la población debajo de la línea de pobreza. Según el Índice de riesgo climático<sup>4</sup> Bangladesh se encuentra entre los cinco primeros por la incidencia de ciclones, pero es el primero en términos de riesgo por el calentamiento global. La gran mayoría de la población vive en las tierras bajas de la bahía de Bengala, donde desembocan grandes ríos como el Ganges, el Brahmaputra y el Meghna, así como decenas de ríos menores, donde las inundaciones son frecuentes, de escasa duración pero muy dañinas. Por el paulatino descongelamiento de los glaciares en el Himalaya su carga de agua también va disminuyendo.

Por otro lado, el país es particularmente vulnerable al incremento del nivel del mar, así como a padecer desastres por el aumento en el número de ciclones y lluvias torrenciales atípicas. Se calcula que los rendimientos de su agricultura, mayoritariamente basada en el cultivo de arroz por inundación, pueden reducirse hasta en 10% para 2030 lo que tendrá un gran impacto desfavorable en la seguridad alimentaria en un país tan poblado y que padece índices de malnutrición cercanos a 30%. Para Bangladesh los esfuerzos de adaptación y mitigación serán tan costosos como drásticos, y están relacionados con el manejo del agua de riego, los cambios en las técnicas y el patrón de cultivos; la infraestructura de caminos, el almacenamiento, etc. La pérdida de tierra cultivable por el aumento del nivel del mar se vincula con la pérdida adicional de tierras por causa de la sedimentación. Se calcula que cerca de 30 millones de personas serán desplazadas de sus asentamientos costeros para el año 2050, ya sea por inundación, salinización de aguas frescas (eutrofización) o erosión.

Si bien por su bajo nivel de desarrollo, Bangladesh no tiene responsabilidades vinculantes en cuanto a la reducción de sus niveles

---

<sup>4</sup> Global Climate Risk Index (GRI) de German Watch.

de emisiones del GEI, sus ingentes necesidades financieras y técnicas contenidas en sus planes de adaptación y mitigación son claramente insuficientes y muy por encima de sus capacidades económicas.<sup>5</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

- Sassen, S. (2014). *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Piper, K. (2014). *The price of thirst: global water inequality and the coming chaos*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Davis, M. (2006). *Planet of Slums*. Nueva York: Verso.
- Harvey, D. (2014). *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. Londres: Profile Books.
- Kugelman M. y Levenstein S. (2012). *The Global Farms Race: Land Grabs, Agriculture Investments and the Scramble for Food Security*. Washington: Island Press.
- Luiselli, C. (2011). El combate al cambio climático a partir de Cancún: Evitar el escenario más crítico. En O. Pellicer y G. González (coords.), *Los retos internacionales de México: La urgencia de una nueva mirada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Roberts, J. T. y Parks, B. (2006). *A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics and Climate Policy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

---

<sup>5</sup> Mary Robinson, discurso en la BRAC University, Daca, febrero 2011.

## BREVES NOTAS SOBRE LAS PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA GLOBALIZACIÓN

*Juan Carlos Moreno-Brid\**

El tema central del texto que sigue a continuación es la identificación de las principales tendencias de la globalización en el mundo, tal y como se ha venido analizando desde la perspectiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Un primer rasgo es el cambio tecnológico acelerado y que abarca diferentes campos de la ciencia, así como de la producción de bienes y servicios. Un segundo elemento distintivo es la conformación de grandes cadenas globales de valor agregado, en las que algunos países en desarrollo logran insertarse. Por último, una tercera característica es la creciente y notable firma de grandes acuerdos comerciales.

En cuanto a la irrupción de países en desarrollo en las cadenas globales de valor, destaca el dinamismo de los países asiáticos en contraste con el rezago general de América Latina. En los hechos, las cadenas globales de valor han transformado, por así decirlo, a tres regiones —América del Norte, Europa y Asia Oriental— en las grandes fábricas mundiales, mismas que a su vez son promotoras o impulsoras de múltiples grandes acuerdos comerciales.

Un punto central es que estos elementos se dan desde 2010 en un escenario de menor dinamismo de la actividad económica y del comercio. Esta pauta de bajo impulso se ha identificado como la época de la llamada “Nueva Normalidad” en tanto que hay consenso en que las elevadas tasas de expansión de las exportaciones y de

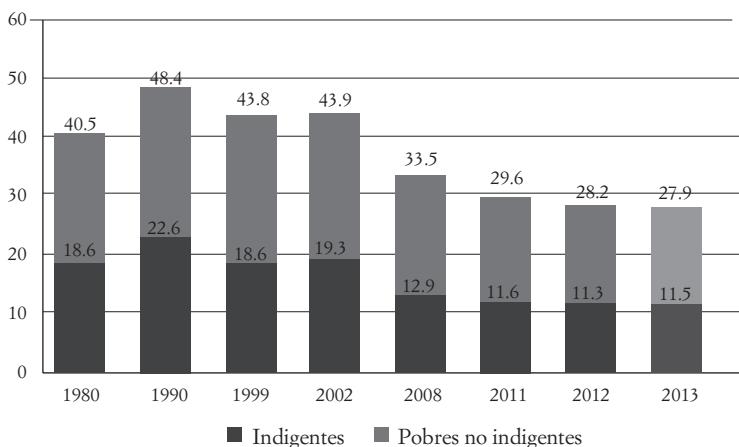
---

\* Profesor titular, Facultad de Economía, UNAM; ex director adjunto de la CEPAL, México.

la actividad productiva, típicas de la fase 2000-2008, no se volverán a ver en el futuro cercano. Esta pérdida de dinamismo se traducirá en una atonía o freno al alza de los precios de los *commodities* o productos básicos que se registró en este lapso.

Por lo que toca a América Latina, si bien tuvo un crecimiento importante en 2000-2008, sigue siendo una región con una pobreza considerable (30% de la población y 11.5% en condiciones de indigencia en 2013). Si comparamos este desempeño reciente con el que tuvo en la década de 1990, se nota un progreso evidente en la reducción de la pobreza. Por otra parte, la región sigue siendo la más desigual en el mundo como lo indica las gráficas 1 y 2.

GRÁFICA 1  
América Latina<sup>a</sup>: evolución de la pobreza<sup>b</sup> y la indigencia, 1980-2013<sup>c</sup>  
(en porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

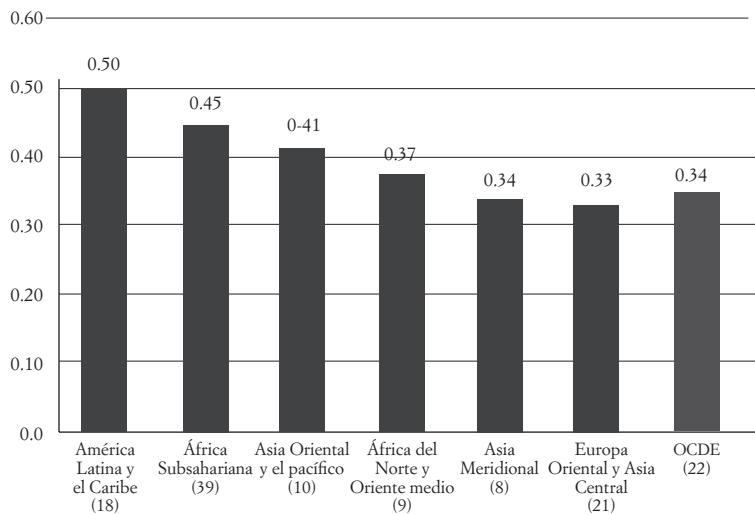
<sup>a</sup> Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

<sup>b</sup> Corresponde a la suma de indigentes más pobres no indigentes.

<sup>c</sup> Las cifras de 2013 corresponden a una proyección.

GRÁFICA 2

América Latina y otras regiones del mundo: coeficiente de concentración de Gini, alrededor de 2010



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Si hablamos de la población que tiene posibilidad de caer en la pobreza, la CEPAL identifica como no vulnerable a la población que tiene ingresos que superan los montos equivalentes a 1.8 líneas de pobreza. En este aspecto, las diferencias entre países latinoamericanos llegan a ser abismales. Mientras que en Uruguay 70% de la población no es vulnerable, en Honduras sólo 15% está en esa situación. México se ubica en el rango medio, con 33% de vulnerabilidad. Las estimaciones de Coneval, en cambio, indican que se trata de alrededor de 18% de la población. Es decir, que comparado con los demás países de la región, México tiene, en general, menos pobres, pero la mayoría de la población es vulnerable al riesgo de caer en la pobreza.

La pobreza no se refiere solamente al ingreso, sino al deterioro de las condiciones de vida. Éste se manifiesta en muchas expresio-

nes de la desigualdad que, a su vez, se vuelven tanto causa como consecuencia de la pobreza. Así, la desigualdad en la propiedad de activos y capital se traduce en una desigualdad en la inserción en el mercado laboral, el financiero y, en particular, en el acceso a los círculos de poder, así como a la información y a la tecnología. La pobreza y la desigualdad se reflejan también en la calidad de la educación y no sólo en el número de años de escolaridad. Lo mismo sucede en salud y vivienda, el lugar de residencia, la selectividad y la calidad de los servicios públicos.

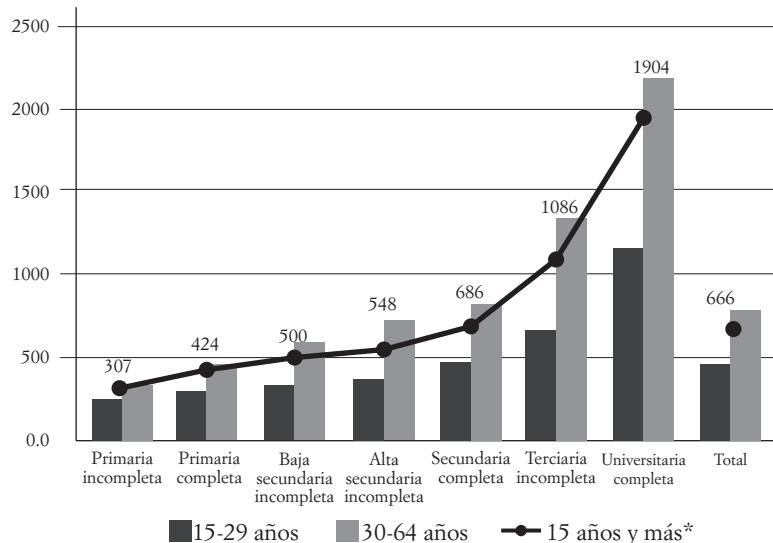
En términos de salud reproductiva, la desigualdad se expresa de manera contundente en la maternidad adolescente. Baste notar que el porcentaje de madres de 15 a 19 años del quintil socioeconómico inferior es tres y cuatro veces superior al del quintil más alto. Las perspectivas económicas y de vida de una niña que se embaraza a esas edades es muy desfavorable cuando se compara con las demás. El país y el hogar de nacimiento influyen en las posibilidades de desarrollo de las personas. En nuestra región la probabilidad que tiene un individuo adulto de ser pobre es mucho mayor para quienes vienen de una familia pobre que para quienes provienen de una familia acomodada.

A riesgo de generalizar las condiciones y calidad de los centros escolares públicos y privados, los públicos tienden a padecer mayores carencias en todo tipo de recursos y servicios. Al diferenciar la asistencia por estrato socioeconómico, resalta la desigualdad entre niveles de ingreso. Mientras 70% de los niños entre 4 y 18 años del estrato de ingresos más alto asiste a una escuela privada en América Latina (2011), 96% de los más pobres van a la escuela pública.

Un punto crucial de este tema es que las capacidades educativas repercuten en la segmentación laboral. En la gráfica 3 se relacionan los ingresos salariales de la población ocupada, según el nivel educativo alcanzado. Aquellos que han obtenido un grado universitario ganan cuatro veces más que una persona que no terminó el ciclo primario.

GRÁFICA 3

América Latina (18 países): ingresos laborales mensuales de la población ocupada, por grupos de edad, según el nivel educativo alcanzado  
(dólares de 2000 en paridad de poder adquisitivo)



\* La categoría “15 años y más” incluye a la población de 65 años y más.  
Fuente: CEPAL (2011).

La desigualdad de género sigue siendo una realidad en América Latina. Se afirma que un tercio de las mujeres no genera ingresos y son económicamente dependientes.

## DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

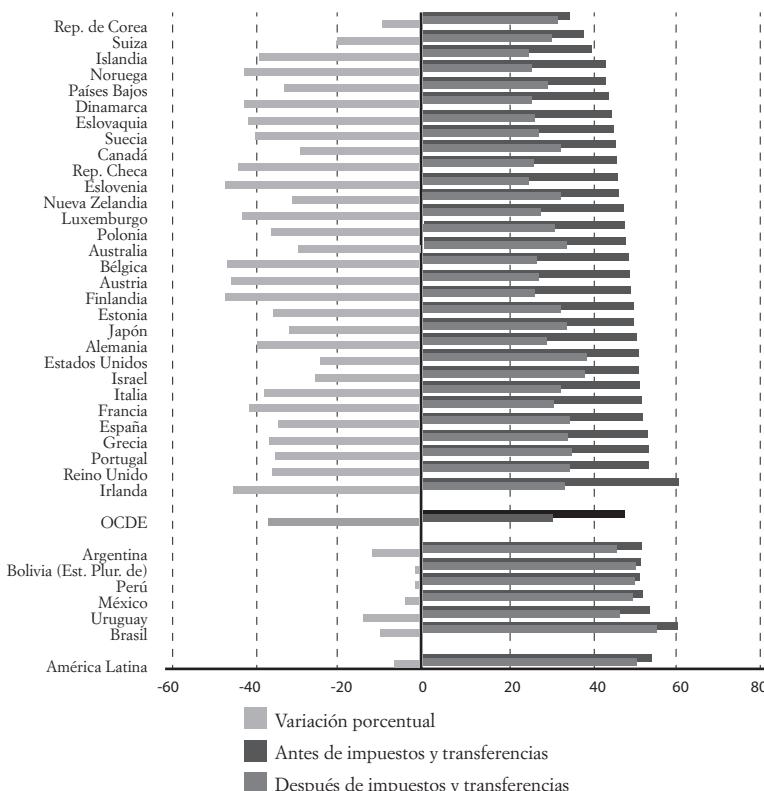
En la década de 2000 el Índice de Gini, que mide la distribución del ingreso entre los hogares, se redujo de 0.54 a 0.49. La noticia dio para hablar del milagro en América Latina: se estaba reduciendo la desigualdad. Sin embargo, el análisis de la distribución funcional del ingreso, es decir, entre asalariados y no asalariados —capital, propiamente— que es más relevante en términos de desarrollo eco-

nómico, indica que la masa salarial ha perdido terreno en el ingreso nacional. Aumentó solamente en muy pocos países. No está demás señalar que los cocientes de Gini calculados a partir de datos de encuestas de ingreso y gasto de los hogares tienden a subestimar los ingresos de las capas superiores y, por ende, la desigualdad.

Al final, cabe preguntarse: ¿por qué existe la desigualdad? Y la respuesta desafortunadamente es: porque no hay voluntad política para abatirla. Porque depende del contrato social que hemos definido en cada economía o nación. Mientras que para unas sociedades los elevados niveles de desigualdad son inaceptables, en otras lo son sin gran discusión. Una manera de apreciar esa aceptación social o política a la desigualdad es la incapacidad de la política fiscal de los diferentes gobiernos de la región para corregir las dinámicas “desigualadoras” del mercado. Ese fenómeno se ilustra en la gráfica 4, en donde aparece la desigualdad en los ingresos antes y después de impuestos y cómo y en cuánto se reduce el Gini. Después de aplicar la política fiscal en la lista de países que van de Corea a Irlanda, la diferencia es del orden de 40%. En América Latina, y en el caso de México en particular, en este periodo ya hay cierta mejora, si bien nada comparable con la reducción en la desigualdad que se produce en Europa o en los países de la OCDE. Ahí los gobiernos deciden qué impuestos, cargas fiscales, transferencias, etc., aplicar para corregir la desigualdad que el mercado produce; y hacerlo para el corto y el largo plazos. Desde la CEPAL el mensaje ha sido claro: hay que igualar para crecer y hacer un cambio estructural que nos llevaría a mayor igualdad.

¿Cuál es la fuente principal de la desigualdad del ingreso en América Latina? A todas luces es la falta de voluntad política para corregirla, reflejada en la incapacidad institucional para abatirla. Si no, tómense en cuenta medidas de política que han elevado los salarios mínimos en algunos países, y la resistencia a hacerlo en otros, con las consecuencias en pobreza laboral y desigualdad.

GRÁFICA 4  
América Latina y países de la OCDE: Índice de Gini antes  
y después de impuestos y transferencias



Fuente: CEPAL, a partir de la base de datos de gasto social de la OCDE y Lustig y otros (2013).

#### REFLEXIONES FINALES

La persistente desigualdad tiene efectos negativos mayúsculos, tanto económicos como sociales y políticos. La desigualdad incide, por ejemplo, en acortar la duración de los auge, en el dinamismo de la economía, en la orientación de la inversión y en la estructura productiva. Provoca una debilidad progresiva en la creación de em-

pleo de calidad y sus salarios. En la región, dada la oferta juvenil de fuerza de trabajo tan alta en el contexto de una economía poco dinámica, la desigualdad origina frustración, descontento y ruptura del tejido social.

La evolución reciente de la desigualdad se liga, sin duda, con el comportamiento del mercado de trabajo. Al bajar el premio al trabajo calificado, disminuye el Índice de Gini entre asalariados, pero el ingreso sigue concentrándose fuertemente en 1% de las capas de mayores ingresos. Constatamos contradicciones en las tendencias globales, como la modernización profunda en la tecnología. Es fuerte la idea de elevar la competitividad y la productividad. Sin embargo, elevar la competitividad (espuria) mediante bajos salarios, mina el potencial del mercado interno como motor del crecimiento y por ende, el del conjunto de la economía. La gran incógnita es si eso podrá generar más o menos empleos. Según se logre o no una mejor inserción en la economía mundial, podrá generarse más producto, pero no necesariamente más empleo, sobre todo tomando en cuenta la gran preocupación por la recuperación del empleo en Europa o que el desempleo, más allá de la crisis, se vuelva una normalidad. En esencia, se hace evidente la necesidad de cambiar la agenda de desarrollo; como lo ha subrayado el Grupo Nuevo Curso del Desarrollo se requiere una agenda en la que la igualdad esté en el centro de sus preocupaciones.

La CEPAL propone, de manera consistente, que ha llegado la hora de la igualdad (2010, 2012, 2014). De manera esquemática, los planteamientos son los siguientes:

¿Por qué la hora de la igualdad? Por varias razones: 1) la crisis de 2008 representa un punto de inflexión pues quebró la continuidad de un modelo de mercado asociado a dos décadas de concentración de riqueza; 2) existe una deuda histórica que se expresa en la tensión entre privilegios y discriminación, o en la igualdad de derechos por una parte, y por la distribución de las ganancias en la productividad entre el capital y el trabajo (la masa salarial), por

el otro; 3) la igualdad de derechos promueve un mayor sentido de pertenencia y, 4) una sociedad más integrada es condición indispensable para una mayor convergencia productiva.

La igualdad social y el dinamismo económico no tienen por qué estar reñidos entre sí. De hecho, como ha insistido la Comisión, se trata de crecer para igualar e igualar para crecer mediante una macroeconomía que mitigue la volatilidad, fomente la productividad y favorezca la inclusión. Ello promoviendo dinámicas productivas que cierren brechas internas y externas. Asimismo, se busca igualar potenciando las capacidades humanas y revirtiendo las disparidades mediante intervenciones activas, como la universalización de derechos y prestaciones sociales; impulsar la inclusión desde el mercado de trabajo, y lograr una mayor convergencia territorial. En este trayecto y empeño es indispensable contar con más y mejor Estado para redistribuir, regular y fiscalizar, con un uso transparente de los recursos y rendición de cuentas.

El fundamento de la propuesta de la CEPAL es que la igualdad tiene como base la efectiva titularidad de derechos —que no son negociables—, lo que se convierte en una ética compartida y un principio irreductible.

Para lograrlo, la CEPAL plantea cuatro objetivos.

El primero es buscar la igualdad con convergencia productiva y territorial. El segundo es la igualdad de acceso a la educación, salud, empleo, seguridad social, a la información y al poder. El que sigue es contar con políticas económicas con visión propia y de largo plazo en el ámbito macroeconómico, productivo y territorial. Finalmente, el último aspecto, más bien programático, es la urgencia de convocar en cada país a un pacto para la igualdad liderado por el Estado con efecto redistributivo, acceso a la innovación, a la institucionalidad laboral, al empleo digno y a la seguridad en el trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. Santiago de Chile. CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2011). Panorama Social de América Latina, 2010. (LC/G. 2481-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL. Santiago de Chile. CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*. Síntesis. Santiago de Chile. CEPAL.

SEGUNDA PARTE:  
MARGINACIÓN Y DESIGUALDAD



## ORIGEN ES DESTINO: DOS DÉCADAS DE MARGINACIÓN EN MÉXICO

*Delfino Vargas*

*Fernando Cortés\**

### INTRODUCCIÓN

El índice de marginación fue diseñado por el Consejo Nacional de Población (Conapo) con el propósito de dar cuenta del concepto “marginación”, idea que referida al territorio permite hacer observable las dificultades de “propagar el progreso técnico en el conjunto de los sectores productivos y, socialmente se expresa como persistente desigualdad de la participación de los ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios” (Conapo y Progresa, 1998: 17).

Las orientaciones conceptuales y las preocupaciones que llevaron a diseñar el índice, a comienzos de la década de los años noventa, fue hacer un seguimiento de la evolución de la marginación a lo largo del tiempo, entendiendo por tal las restricciones que imponen a su población las estructuras de oportunidades territoriales.

Hay que recordar que el cambio de década, de los años ochenta a los noventa, trajo aparejadas modificaciones profundas en la estructura económica y social del país. Son los años en que la sociedad mexicana muda el carácter que mantuvo durante la época

---

\* Delfino Vargas es profesor investigador del PUED/UNAM. Fernando Cortés es académico del PUED/UNAM y profesor emérito de Flacso.

Éste es uno de una serie de trabajos que realizaremos en conjunto. Con el propósito de dejar claramente establecido que los productos académicos son realizados con participación de ambos autores por igual, hemos decidido cambiar alternativamente el orden alfabético en nuestras publicaciones.

del desarrollo estabilizador y transita hacia una economía de mercado (Cortés, 2000: 37-39).

El índice se diseña en los años en que el Estado asume la obligación de generar políticas sociales que ataquen los problemas de pobreza y de marginación que vivía el país, problemas exacerbados por la crisis del efecto tequila que se extendió sobre vastos sectores sociales del país profundizando sus niveles de pobreza, y que aún hoy perduran, aunque sin igualar la gravedad que alcanzaron por esas fechas.

No se equivocaron quienes propusieron el índice de marginación para orientar la política social pues ha sido ampliamente utilizado en México. Las entidades federativas lo emplean para distribuir los apoyos a los municipios y localidades y es frecuente que se use para distribuir recursos entre las entidades.

Una gama variada de secretarías y dependencias del gobierno federal emplean el índice de marginación en el diseño y planeación de sus acciones y tiene una incidencia nada despreciable en la orientación del gasto social.

En efecto, el índice de Conapo tuvo participación en 14.3% del presupuesto aprobado y en 13% del ejercido en el año 2013. Intervino en 96.9% del presupuesto aprobado y en 98.6% del presupuesto ejercido de la Secretaría de Desarrollo Social. En la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación las participaciones se elevaron a 13.9 y a 15.3%, respectivamente; en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales los guarismos fueron 14.4 y 12.8% y en la de Reforma Agraria 15.3 y 12.2 por ciento.

En 1994 se publicó por primera vez el índice de marginación por entidades federativas y municipios referido al año 1990. Sin embargo, el municipio tiende a ser una unidad geográfica demasiado amplia para orientar la acción estatal sobre el territorio. La focalización de las acciones y programas sociales requiere disponer de información a niveles más desagregados. En 1998 se dieron a conocer

las estimaciones por localidades<sup>1</sup> basadas en el Conteo de Población y Vivienda de 1995. Estas cuantificaciones fueron elaboradas en Conapo por el mismo equipo de investigadores-funcionarios que se hicieron cargo del naciente Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), organismo que utilizó profusamente el nuevo índice para focalizar a la población en la primera fase (Cortés y Rubalcava, 2012: 35-42). A partir del año 2000 el Conapo inició el cálculo de índices de marginación urbana.

El concepto de marginación integra cuatro dimensiones: rezagos en educación básica; condiciones y servicios de la vivienda; insuficientes ingresos monetarios, y los derivados de la dispersión geográfica (Conapo y Progresa, 1998: 29).<sup>2</sup> Para cada una de éstas se dispone de uno o más indicadores. Con base en ellos se construye una medida-resumen, empleando métodos multivariados que detallaremos en la sección que sigue, generándose así el índice de marginación que se obtiene como la suma ponderada de los indicadores.

Es innegable la utilidad que el índice de Conapo ha prestado y sigue prestando para distribuir los recursos sobre el territorio. La información que proporciona es sumamente valiosa y permite orientar las políticas económica y social, toda vez que el problema

---

<sup>1</sup> En el índice de marginación por localidades de 1995 se incluyó como un capítulo (el tercero) en la publicación del índice de marginación 1995. Como sabemos, cada quinquenio, a partir del año 2000 en adelante, se publica por separado.

<sup>2</sup> El índice de marginación por localidades incluye las siguientes dimensiones: educación, condiciones de las viviendas y sus servicios y los ingresos. En este nivel territorial se excluyó la dimensión dispersión geográfica.

En el índice de marginación urbana las unidades son las áreas geoestadísticas básicas (AGEB). Sus dimensiones son salud, educación, vivienda y sus servicios, ingreso y género. Si se comparan las dimensiones de la marginación urbana con las del índice de marginación por municipios, encontramos que excluye la dispersión territorial, pero incluye dos dimensiones adicionales: salud y género. A pesar de que las diferentes modalidades del índice de marginación difieren en las dimensiones que consideran en todos ellos se distinguen cinco grados de marginación: muy alta, alta, media, baja y muy baja marginación.

que se enfrenta consiste en distribuir un total entre un conjunto de entidades en un punto del tiempo.

Las publicaciones de Conapo muestran inequívocamente que el concepto fue pensado para dar cuenta de la dinámica territorial del desarrollo, pero su medición al no permitir estudiar el cambio a lo largo del tiempo, solamente informa si una unidad territorial mejoró, se mantuvo o empeoró respecto a las restantes unidades en un periodo. En la segunda sección de este estudio proponemos un índice alternativo que resuelve esta contradicción.

Enfrentados a la imposibilidad de analizar los cambios temporales en la marginación con este índice, Conapo elaboró el índice absoluto de marginación. Al referirse a las restricciones que derivan de la técnica empleada para medir la marginación (análisis de componentes principales), en particular en su aplicación a las entidades y los municipios, dicho organismo señala que:

Uno de los requisitos para poder aplicar esta técnica radica precisamente en que las variables estudiadas se encuentren estrechamente interrelacionadas. Asimismo, existen medidas que permiten valorar qué tan apropiada es la aplicación de la técnica en virtud de la estructura de la información analizada: en este caso, tanto el análisis de la información estatal, como la municipal, permiten concluir que los valores de estas medidas pueden ser considerados adecuados para aplicar el método (Conapo, 2004: 19).

Y más adelante agrega:

Ahora bien, se puede demostrar que la determinación de las ponderaciones utilizadas para calcular los índices de marginación depende tanto de los valores de las variables como de su estructura de correlación. Estas ponderaciones varían para los distintos años en que se calculan los índices. Esto se debe a que están determinadas parcialmente por el grado de asociación entre las distintas variables que componen el

índice, lo que significa que están afectadas por los cambios en las variables que se presentan en otras unidades geográficas y no solamente por los que tienen lugar en aquélla o aquéllas por las que se tiene interés en valorar los avances en la disminución de la marginación (Conapo, 2004: 19).

Este diagnóstico condujo a elaborar el índice absoluto, que se construyó calculando un promedio simple de las nueve variables que componen los índices de marginación municipal y estatal, según sea el caso (Conapo, 2004: 20). Este índice es la solución que Conapo propuso para “dinamizar” el índice de marginación, intentando abatir los obstáculos que impiden, por una parte, utilizar otros criterios de distribución de los recursos, como por ejemplo, asignar el presupuesto en función de los resultados que han logrado los municipios en reducir la marginación según los recursos que han recibido, y por otra, a la limitación de no proporcionar información para responder al interés de las autoridades estatales, municipales y locales sobre qué unidades territoriales han mejorado, cuáles empeorado y cuáles se han mantenido durante un lapso de tiempo.

En el segundo apartado proponemos un índice de marginación municipal alternativo al de Conapo que busca resolver el problema que encaró el índice absoluto, pero a diferencia de éste la propuesta que hacemos pertenece a una familia de los métodos multivariados diferente a la del análisis de componentes principales, llamada “modelos de ecuaciones estructurales con variables latentes”, cuidando que la nueva medición sea consistente con los resultados a que llega la antigua, de modo que no se altere en lo modular la forma como se han distribuido los recursos durante los últimos veinte años.

En la tercera sección, a diferencia de los anteriores, la preocupación se vuelca sobre la posibilidad de introducir mejoras al índice alternativo de marginación, aunque ello signifique alejarse del índice de Conapo. Nuestro interés se centra en la construcción de los grados de marginación aplicando a las variables originales —sin pasar por el análisis factorial, evitando así pérdida de informa-

ción— técnicas estadísticas que entregan criterios para tomar una decisión fundada respecto al número adecuado de grados, clases o grupos, así como evaluar la transición de los municipios entre los grados de marginación.

La estrategia que proponemos es estadísticamente superior al método de Dalenius, que aplicado a los puntajes factoriales le permitió a Conapo generar los cinco grados de marginación de los municipios (muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo). Dalenius no proporciona medidas que ayuden a determinar el número óptimo o adecuado de grupos,<sup>3</sup> sino requiere que se definan *a priori*, impiendo la posibilidad de que la evolución de las variables en los últimos veinte años haya modificado los grados de marginación.

En la cuarta y última sección presentamos una síntesis de las principales conclusiones de nuestros análisis. Pero antes de abandonar esta introducción debemos señalar que este estudio presenta los resultados de una incursión metodológica limitada al análisis del índice de marginación municipal.

## EL ÍNDICE ALTERNATIVO DE MARGINACIÓN

### *Introducción*

El índice de marginación diseñado y calculado por el Conapo resulta de aplicar análisis de componentes principales a un conjunto de variables estandarizadas,<sup>4</sup> generando así un puntaje también expresado en unidades de desviación estándar. Además, Conapo, empleando el método de Dalenius y Hodges (1959),<sup>5</sup> agrupa los

---

<sup>3</sup> En estadística el número óptimo o adecuado de grupos corresponde a que los casos pertenecientes a un grupo sean parecidos entre sí y que entre grupos sean diferentes. Esto quiere decir que las intravarianzas deben ser pequeñas y las intervarianzas suficientemente distintas.

<sup>4</sup> Son variables con promedio cero y desviación estándar (o varianza) igual a 1.

<sup>5</sup> Este método crea grupos de puntajes, minimizando la variabilidad interna y

puntajes en cinco grados de marginación: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. En los últimos años dicho índice se ha aplicado a información estatal, municipal, localidades y áreas geoestadísticas básicas (AGEB)<sup>6</sup> lo que permite ordenar las unidades territoriales según su nivel y grado de marginación en el año en que se calcula, pero no para seguir su evolución a lo largo del tiempo. A pesar de ello, en no pocas ocasiones se utiliza para responder la pregunta frecuentemente formulada que cuestiona si la unidad  $x$  ha mejorado o empeorado en el tiempo.

La razón básica que impide que el índice sea apropiado para dar cuenta de la evolución temporal de la marginación radica en que el método de Conapo utiliza variables estandarizadas, es decir, emplea una transformación de las variables originales expresándolas como desviaciones respecto a sus propias medias divididas entre sus correspondientes desviaciones estándar.

En esta sección desarrollamos un índice de marginación sensible a la evolución de la marginación a lo largo del tiempo,<sup>7</sup> pero sujeto a la restricción que sus resultados sean equivalentes a los que genera Conapo,<sup>8</sup> es decir, que proporcione puntajes altamente correlacionados con el índice de marginación, lo que implica, que si

---

maximizando la externa.

<sup>6</sup> Un antecedente del trabajo emprendido sobre marginación por Conapo (1993) se encuentra en la investigación realizada por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1993). Conapo (1998) dio a conocer la marginación en las localidades del país. Desde esta fecha en adelante el índice lo calcula dicho organismo en los niveles estatal, municipal y local, y ha presentado sus resultado en diversas publicaciones (Conapo, 2001, 2003, 2007, 2007b, y 2009).

<sup>7</sup> Una solución alternativa a la que se propone en este trabajo consiste en emplear “Análisis de componentes principales comunes” (Hernández y Soto, 2007), pero esta opción resuelve parcialmente el problema pues las soluciones se modifican al agregar nueva información a lo largo del tiempo.

<sup>8</sup> Esta restricción (equivalencia de los resultados de este estudio con los de Conapo) exige que sólo se tome en cuenta el primer componente principal, aun cuando la aplicación estricta de los criterios estadísticos llevarían a tomar más de un componente lo que podría conducir a mejores soluciones para conglomerar (Bustos, 2011).

se utiliza el algoritmo de Dalenius y Hodges,<sup>9</sup> debe llevar a clasificaciones similares en los grados de marginación, muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.<sup>10</sup>

La información para calcular los índices de marginación proviene de los levantamientos censales, en los años terminados en cero, y de los recuentos censales en los años terminados en cinco, empezando en 1995. Con los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se construyen variables que miden la calidad de la vivienda, los servicios con que cuentan, la educación, el ingreso y la accesibilidad y comunicación de los municipios<sup>11</sup> con el resto del país.

### *El método*

Esta sección se divide en tres partes. Se inicia con la presentación del análisis de componentes principales (ACP) que es la técnica matemática que emplea Conapo para elaborar su índice de marginación y se destacan sus fortalezas y limitaciones. En la segunda parte se desarrollan las principales ideas en las que se basa en análisis factorial exploratorio (AFE), dichos conceptos son insumos necesarios para acceder al análisis factorial confirmatorio (AFC); éste último genera un índice que permite la comparación de los puntajes en el tiempo.

---

<sup>9</sup> Hay varios métodos que se han propuesto para agrupar eficientemente las observaciones. Un estudio reciente analiza la sensibilidad de los resultados que se obtienen en las categorías de marginación si se emplean intervalos de clase diversos y propone utilizar el método de diferencias divididas de Newton (Bistrain Coronado, 2010).

<sup>10</sup> En la sección 3 examinamos los procedimientos para construir los grados de marginación y la dependencia temporal del índice.

<sup>11</sup> La descripción se refiere a los municipios pues este trabajo se limita al índice de marginación municipal.

## ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES

El ACP es una técnica matemática que permite explorar la estructura subyacente de los datos y reexpresar los datos originales en pocas dimensiones que captan la mayor varianza que se pueda de una combinación lineal de las variables originales. Al utilizar la técnica de componentes principales se busca una reducción sustancial de las dimensiones cuidando que contengan la mayor información posible, o dicho de otra manera, que al disminuir las dimensiones se minimice la pérdida de información.

## EL ANÁLISIS FACTORIAL EXPLORATORIO

El análisis factorial puede estimar la media de cada factor y no es necesario estandarizar las variables. El AFE es un método estadístico que sirve para explorar la dimensionalidad de las variables y expresa la variación y covariación de un conjunto de variables  $x_j(j=1,...,p)$  en función de factores  $F_k(k = 1, \dots, m)$  también llamados variables latentes. Este análisis, como su nombre lo indica, es exploratorio, porque busca de manera iterativa la mejor representación de las variables originales en el menor número de dimensiones (o factores) de manera que cada municipio se pueda expresar en términos de los puntajes factoriales.

Una ventaja del análisis factorial para la aplicación al caso que importa en este texto es que ofrece la posibilidad de que las variables preserven su escala original y de esta forma los índices de marginación se puedan utilizar a lo largo del tiempo para análisis longitudinales.

Para estimar las cargas factoriales se utiliza el método de estimación de máxima verosimilitud, el cual genera la solución a través de iteraciones sucesivas sobre la función de verosimilitud hasta que se logra dar cuenta del máximo de esta función. He aquí una diferen-

cia fundamental: mientras el ACP es un método matemático, el AFE es estadístico, por ello en lugar de utilizar el criterio de raíz latente mayor, el AFE emplea métodos estadísticos basados en la significación estadística del número de factores a interpretar.<sup>12</sup>

## EL ANÁLISIS FACTORIAL CONFIRMATORIO

El AFC se usa para probar si los factores hipotéticos son o no refutados por las observaciones, y para hacerlo se imponen restricciones a las cargas de los factores; así, por ejemplo, para eliminar una de las  $p$  variables en un factor específico se introduce la restricción que su peso y las varianzas y covarianzas residuales son iguales a cero (Bollen, 1989: 226). El AFC suele usarse en combinación con los resultados del análisis exploratorio, una vez que el AFE ha identificado algunos factores, se imponen las restricciones observadas, se realiza el AFC y se refutan o no los resultados del análisis exploratorio.

La distinción entre ambos métodos es difusa ya que las restricciones que se imponen al AFC pueden ser exploratorias en cierto sentido y por tanto debe considerarse que el AFE y el AFC son, más bien, los extremos de un continuo; basta con imponer restricciones al AFE para ser modelado como AFC.

Los resultados del AFC se muestran en el cuadro 1. Las cargas factoriales tienen cierta similitud por lo que se considera estructural-

---

<sup>12</sup> El análisis factorial utiliza funciones de verosimilitud que mediante algoritmos de optimización estima las mejores soluciones, en tanto el análisis de componentes principales usa la optimización matemática para maximizar la varianza. La diferencia radica en varios aspectos 1) que en el AFE la selección del número de factores se realiza usando la significación estadística del número de factores, 2) cada uno de los factores se interpreta como variable latente y no solamente como una combinación lineal, 3) en la etapa confirmatoria el AFC puede especificar las variables manifestadas que conforman cada factor, 4) los puntajes individuales de cada municipio se pueden estimar sin necesidad de estandarizar los puntajes de manera que se puedan analizar a lo largo del tiempo.

mente estable para todas las variables, con excepción de los porcentajes de población analfabeta, sin excusado, sin energía eléctrica y sin agua entubada.

CUADRO 1  
Cargas factoriales para las variables de marginación.  
México 1990, 1995, 2000, 2005 y 2010 (%)

<i>Variable</i>	1990	1995	2000	2005	2010
Población de 15 años o más analfabeta	0.32	0.27	0.27	0.25	0.43
Población de 15 años o más sin primaria completa	0.74	0.64	0.63	0.54	0.59
Ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado	0.57	0.71	0.27	0.15	0.17
Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	0.33	0.19	0.15	0.18	0.13
Ocupantes en viviendas sin agua entubada	0.47	0.32	0.27	0.26	0.39
Ocupantes en viviendas con algún nivel de hacinamiento	0.83	0.79	0.73	0.67	0.39
Ocupantes en viviendas con piso de tierra	0.57	0.54	0.46	0.38	0.33
Población ocupada con ingreso de hasta 2 sm	1	1	1	1	1
Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	0.96	0.94 <sup>a</sup>	0.96	0.89	0.79
CFI	0.89	0.92	0.84	0.81	0.83
SRMR	0.04	0.05	0.06	0.07	0.07

<sup>a</sup> Impuso la restricción igual a 0.94 para esta carga y evitar el problema de cargas mayores que la unidad, llamado un caso Heywood. Hay que notar que en el año de 1995 se estimó el porcentaje de población analfabeta por municipio ya que esta variable no estaba disponible para este año.

Fuente: cálculos propios.

En general, se observa similitud en las cargas factoriales del año 1990 a 2005, sin embargo difieren para 2010. Este resultado da pie para discutir el número adecuado de factores, y este tema será objeto de otra investigación.

El valor de CFI es uno de los dos índices que miden la bondad de ajuste del modelo. Su valor depende en gran medida de la magnitud de las correlaciones entre los datos, si el promedio es alto entonces el CFI será cercano a la unidad (Ridgon, 1996). El coeficiente SRMR (raíz del cuadrado medio de los residuos) por ser una función de los desvíos observados y estimados entre las varianzas reflejará un buen ajuste en la medida que se aproxime a cero; suele considerarse que el ajuste es bueno si asume valores menores o iguales que 0.05 (Browne y Cudeck, 1993). Además, hay que señalar que todos los pesos factoriales son estadísticamente significativos al 5 por ciento.

#### *El índice de Conapo y el análisis factorial confirmatorio*

Los puntajes factoriales del índice de marginación mediante el ACP y los que se obtienen del AFC difieren en términos absolutos debido a que los primeros están estandarizados (las componentes o factores tienen promedio cero y varianza 1) mientras que los segundos quedan expresados en términos de los valores originales de las variables.

Sin embargo, debe recordarse que en esta parte del estudio nos propusimos generar una medida de marginación equivalente a la que proporciona el índice de Conapo. Se considerarán medidas equivalentes si la ordenación de los municipios y las distancias que los separan, según uno u otro método de factorización, se pueden considerar similares. Para medir la similitud entre ambos puntajes, es decir, para juzgar el grado de correspondencia se recurrió al índice de correlación producto-momento de Pearson.

El cuadro 2 muestra las correlaciones entre los puntajes del índice de marginación de Conapo y los calculados por el análisis factorial confirmatorio.

El cuadro tiene 30 casillas, cinco en las columnas y seis en los renglones. En el interior de ellas se presenta el coeficiente de correlación, la significación estadística correspondiente a una prueba de dos colas, y en el último renglón se incluyó el número de observaciones.

CUADRO 2

Correlaciones entre los puntajes del índice de marginación municipal

de Conapo y los del análisis factorial confirmatorio.

México: 1990, 1995, 2000, 2005 y 2010

	<i>Conapo</i>				
	1990	1995	2000	2005	2010
Puntaje factorial 1990	.969**	.921**	.955**	.943**	.928**
Puntaje factorial 1995	.965**	.936**	.965**	.954**	.941**
Puntaje factorial 2000	.949**	.916**	.970**	.960**	.948**
Puntaje factorial 2005	.943**	.912**	.964**	.970**	.955**
Puntaje factorial 2010	.928**	.900**	.950**	.956**	.966**
N	2 403	2 428	2 442	2 454	2 456

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

Fuente: Cálculos propios con base en los puntajes factoriales y de Conapo.

El cuadro muestra que todas las correlaciones son estadísticamente significativas, además que el número de municipios varía de año en año; en 1990 eran 2 403 mientras que en 2010 ya eran 2 456.

Pero lo más relevante para este estudio es que las correlaciones entre las mediciones para el mismo año (diagonal principal del cuadro 2) con uno y otro procedimiento, no sólo son estadísticamente significativas sino también bastante elevadas: varían de 0.94 a 0.97.

### *Las categorías de la marginación*

La metodología de Conapo construye sobre la base de los puntajes del índice de marginación de cada municipio los grados de marginación: muy alto, alto, medio y media bajo y muy bajo. En este estudio empleamos el mismo procedimiento.

Ahora bien, lo que interesa en este caso es comparar las ordenaciones que resultan de aplicar el método de Dalenius a los puntajes que arroja el ACP (Conapo) y el AFC. Una forma de examinar la co-

rrespondencia entre ambas clasificaciones la proporciona el coeficiente de correlación por rangos de Spearman.

CUADRO 3

Correlaciones por rango (Spearman) entre las categorías del índice municipal de marginación y las del análisis factorial confirmatorio.  
México, 1990, 1995, 2000, 2005 y 2010

	<i>Grado Conapo</i>				
	1990	1995	2000	2005	2010
Grado factorial 1990	0.901	0.851	0.904	0.892	0.878
Grado factorial 1995	0.905	0.863	0.922	0.911	0.886
Grado factorial 2000	0.896	0.853	0.913	0.909	0.898
Grado factorial 2005	0.875	0.830	0.915	0.921	0.881
Grado factorial 2010	0.873	0.827	0.915	0.922	0.878
N	2 403	2 428	2 442	2 454	2 456

Fuente: Cálculos propios con base en los grados de marginación de Conapo y de los resultados del AFC.

El cuadro 2 de la sección anterior tiene la misma estructura que el cuadro 3. La diferencia esencial es que en este caso se presentan en las columnas los grados de marginación de Conapo y en los renglones las categorías que se obtuvieron al aplicar el método de Dalenius a los puntajes del análisis factorial confirmatorio. Los coeficientes de correlación en la diagonal principal varían entre 0.86 y 0.92, más bajos que los coeficientes de correlación entre los puntajes, pero de todas maneras bastante elevados y estadísticamente significativos.

En fin, los elevados coeficientes de correlación producto-momento y de correlación por rangos, apoyan la tesis de que sería posible sustituir las medidas de Conapo por las que se obtienen del AFC. En la próxima sección se exploran las ventajas empíricas que nos proporciona disponer de un análisis factorial que permita seguir el fenómeno a través del tiempo.

El resultado es que el índice alternativo genera un puntaje factorial que tiene las siguientes propiedades: 1) alto grado de correlación con el índice de Conapo, 2) alta correlación entre los grados, 3) permite calcular el índice a partir de los indicadores de cada año de medición (sin necesidad de recalcular el resto de los índices) y 4) se puede utilizar con fines de medición longitudinal, como se describe en la sección siguiente.

## ANÁLISIS DE CLASES Y DE TRANSICIÓN LATENTES DE LA MARGINACIÓN

### *Introducción*

Son dos las preguntas que abordaremos en esta parte del estudio, a saber: 1) ¿cuál es el número óptimo de categorías para diferenciar los municipios del país según su grado de marginación?, y 2) ¿en qué medida dicho grado de marginación está condicionado en un año por el que tuvo cada municipio en el pasado?

La primera pregunta surge de dos fuentes. Por un lado, deriva del hecho de que las aplicaciones del índice de marginación suelen limitarse al grado de marginación y raras veces se emplea el puntaje que arroja el análisis de componentes principales.

Por otro lado, a pesar de los cambios que ha experimentado la marginación de los municipios a lo largo de los últimos veinte años, Conapo ha mantenido inalteradas las cinco categorías de marginación. También es necesario precisar que cuando nos preguntamos por el número óptimo de categorías nos estamos refiriendo a un derivado óptimo de la aplicación de criterios estadísticos.

En esta sección se emplea un modelo estadístico llamado de “clases latentes” que genera directamente el grado de marginación sin pasar por los puntajes obtenidos por componentes principales o por algún tipo de análisis factorial. Esta estrategia para generar los grupos de marginación maximiza el uso de la información.

El análisis de clases latentes (ACL) proporciona clases latentes que no son otra cosa sino agrupaciones o tipos de marginación de los municipios. Una vez que identificamos las clases latentes de marginación es posible estudiar cómo han transitado dichos municipios en las categorías de marginación desde 1990 a 2010; es decir, si los municipios que han sido clasificados de marginación alta en 1990 han mejorado y descendido a categorías de menor marginación (media, baja o muy baja) o empeorado y han pasado a formar parte de los municipios de muy alta marginación en 2010. Este tipo de inquietud puede abordarse con el análisis de transición latente (ATL).

Debido a que estas técnicas no son muy conocidas en nuestro medio dedicaremos dos subsecciones a exponer sucintamente las ideas básicas para entender en qué consiste cada una de estas herramientas y estar así en condiciones de interpretar los resultados que se analizan en el cuarto apartado.

#### *El análisis de clases latentes, conceptos básicos*

El ACL tiene sus raíces en la investigación social donde habitualmente los conceptos o las variables de interés no son susceptibles de medirse directamente sino que se aproximan a través de indicadores.

Éste es exactamente el tema de la marginación (un concepto latente) que se mide a través de un conjunto de indicadores (las variables relacionadas con la marginación) medidos en los municipios, que son nuestros casos.

Los modelos de clases latentes se pueden estudiar desde la perspectiva de modelos con mezclas de distribuciones. La idea básica fue propuesta por Newcomb (1886) y consiste en suponer que las observaciones están aparentemente desordenadas pero de hecho hay un orden subyacente. Según esta idea las observaciones resultan de una mezcla de las distribuciones de dos o más poblaciones y

que es posible separarlas basándose en un modelo (Wedel y DeSabro, 2002).

El análisis factorial es análogo al de clases latentes. En el primero, *centrado en las variables*, se parte de la idea de que las variables tienen una estructura de correlación entre ellas, la cual puede generar variables latentes (llamadas *factores*) que agrupan a un conjunto de variables correlacionadas y que se puede dar un sentido práctico de interpretación a cada factor identificado. El caso del ACL también forma grupos (o clases) pero de unidades de observación, basados en un modelo; este enfoque está *centrado en las personas* (observaciones) y cada clase latente puede verse como una variable latente categórica.

### *Determinación del número de clases*

Una de las características relevantes del ACL es que proporciona una serie de estadísticas y criterios que ayudan a decidir cuál es el número adecuado de categorías para clasificar las observaciones (que en nuestro caso son los municipios). El procedimiento para determinar el número de clases latentes emplea los cinco principios siguientes (Jones y Nagin, 2007): 1) mientras más pequeño sea el valor del “criterio de información de Bayes”<sup>13</sup> (BIC, Bayesian Index Criterion) mejor es el ajuste (Schwartz, 1978; Sclove, 1987); 2) los valores de la entropía relativa varían entre 0 y 1, valores mayores que 0.80 son deseables, valores cercanos a 0.60 son intermedios e inferiores a 0.4 se consideran poco deseables (Clark, 2010); 3) el estadístico de Lo-Mendel-Rubin (LMR) considera  $k$  en lugar de  $k-1$  categorías en el caso que tenga un valor de probabilidad significativo (un valor de  $P < 0.05$ ; LMR: Lo, Mendell y Rubin, 2001); 4) adicionalmente, todos los grupos deben contener al menos un

---

<sup>13</sup> Presentamos únicamente un conjunto de reglas de uso de estas medidas. Los conceptos estadísticos y fórmulas correspondientes exceden los límites de este trabajo.

5% de las observaciones, y 5) las probabilidades de pertenencia de cada observación al grupo en que se clasifica debe ser al menos de 0.70 (G. J. McLachlan y Basford, 1988). Estos criterios estadísticos nos guían para determinar el número de clases latentes. Adicionalmente, se deben tomar en cuenta criterios sustantivos que permitan apoyar la interpretación de las clases formadas.<sup>14</sup>

### *El análisis de transición latente, conceptos básicos*

La marginación puede estudiarse desde un punto de vista estático o dinámico. Desde el punto de vista estático el análisis es transversal y el interés radica en ordenar jerárquicamente a los municipios según el grado de marginación, y como consecuencia, no hay incentivo en analizar el comportamiento de las unidades en el tiempo. Por el contrario la medición dinámica analiza los cambios cronológicos de la marginación en los municipios; en este tipo de aproximación el énfasis se pone en la dinámica y su estudio requiere una perspectiva longitudinal.

En nuestra investigación abordamos ambos aspectos, y para llevar a cabo el estudio transversal de la marginación usamos el ACL. Como hemos visto, esta herramienta estadística permite identificar las clases de marginación en cada año en que disponemos de información. Para realizar el estudio de la evolución de los municipios según clases de marginación a lo largo del tiempo, es decir, el estudio de la dinámica, empleamos el ATL. Esta técnica hace observables los cambios de la marginación a través del tiempo (o transiciones) que experimentan los municipios del país ya sea en sentido ascendente o descendente.

Los modelos de transición latente pertenecen a la familia de modelos markovianos (Collins y Lanza, 2010; Everitt, 2006), en los que la matriz de transiciones contiene las probabilidades de per-

---

<sup>14</sup> En algunas aplicaciones la selección del número de clases toma como guía los criterios estadísticos y se mezclan con criterios sustantivos.

tenencia a una clase latente al tiempo  $t$  condicionada a la probabilidad de pertenencia al tiempo  $t-1$ . El ATL se puede ver como una extensión del modelo de clases latentes en el cual se incluye un proceso dinámico de las variables no métricas definidas en el ACL, claro está que en el ATL se consideran simultáneamente las clases latentes para analizar su transición en el tiempo.

## RESULTADOS

Las estadísticas descriptivas de las variables de marginación se muestran en el cuadro 4. Como se observa hay algunos cambios en estas variables en los años 1990, 2000 y 2010,<sup>15</sup> especialmente en la relación con las variables referidas a la infraestructura de la vivienda (e.g., drenaje, piso de tierra, electricidad). Por otra parte, se modificó la estructura de las correlaciones entre las variables; modificaciones que responden a diferentes momentos que ha vivido el país, especialmente en relación con el gasto y a la política social.

### *El modelo ACL*

En la gráfica 1 hemos representado el modelo de ACL que usamos para cada uno de los tres años considerados. Este modelo contiene las nueve variables de marginación y se ajusta independientemente para cada año de medición. La letra  $c$  denota las clases latentes que se deben identificar.

---

<sup>15</sup> En esta sección debido a consideraciones relativas a la calidad de la información en los Conteos Censales sólo consideramos los años censales (Cortés y Vargas, 2014).

CUADRO 4  
Estadísticas descriptivas de las variables de marginación (%)

<i>Descripción</i>	1990		2000		2010	
	<i>Media</i>	<i>Desv. Estd.</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. Estd.</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. Estd.</i>
Población de 15 años o más analfabeta	23.0	14.5	18.4	12.0	14.1	9.7
Población de 15 años o más sin primaria completa	57.2	16.3	46.4	15.4	34.2	12.9
Ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado	42.4	24.5	19.5	16.6	6.9	9.3
Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	23.8	22.5	10.0	12.5	4.0	6.2
Ocupantes en viviendas sin agua entubada	34.5	25.2	18.9	20.5	14.7	17.8
Ocupantes en viviendas con algún nivel de hacinamiento	66.7	11.6	56.2	13.9	44.7	12.5
Ocupantes en viviendas con piso de tierra	41.3	27.0	31.5	25.3	12.7	11.8
Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	77.0	32.9	74.1	34.2	72.0	34.7
Población ocupada con ingreso de hasta 2 sm	77.2	13.2	73.0	16.6	61.8	19.5
N=	2 403		2 441		2 456	

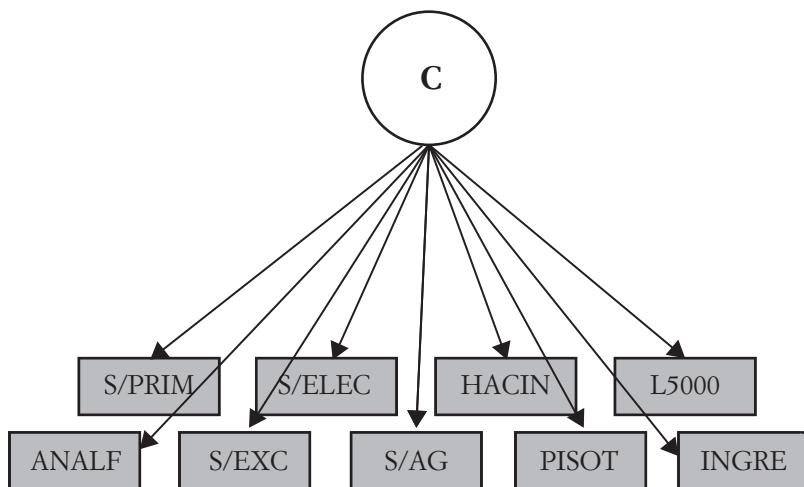
Fuente. Elaboración propia usando datos de Conapo 1990-2010.

Lo primero que debemos determinar es el número de clases latentes. Este ejercicio lo hacemos para 1990, 2000 y 2010. La primera parte del cuadro 5 nos proporciona información para determinar el número de clases latentes en 1990 (Jones y Nagin, 2007):<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Por motivos de exposición sólo se presentará para 1990 el detalle de la aplicación de los criterios para elegir el número de categorías. El proceso de selección del número de clases en 2000 y 2010 se muestra de manera mucho más sintética.

GRÁFICA 1

Modelo de clases latentes para marginación para cada año observado



Nota: En la gráfica se muestra el modelo hipotético de clases latentes aplicado a cada año de medición en el que se usan nueve variables manifestas medidas en porcentajes de carencias de los municipios.

- 1) Según el criterio de información de Bayes (BIC) mientras más pequeño es su valor mejor será el ajuste del modelo (Sclove, 1987; Schwartz, 1978); la información del cuadro muestra reducciones marcadas de la clase 1 a la clase 5, mientras que en la clase 6 el tamaño del salto es mucho más reducido. Por lo tanto, el coeficiente BIC apuntaría a considerar cinco clases.
- 2) Por otra parte, sabemos que a mayor valor de la entropía relativa mejor será el ajuste y que valores mayores que 0.80 son deseables; según este criterio deberíamos usar cuatro clases pues a partir de la quinta se observa un decremento, sin embargo la entropía se mantiene por encima de 0.9, lo que podría sugerir que la solución podría estar entre cuatro y cinco clases latentes.
- 3) Todas las clases deben tener al menos un 5% del total de observaciones, de otra manera habría evidencia de que las asigna-

ciones de los municipios a las clases no son homogéneas;<sup>17</sup> en esta aplicación se podría seleccionar cualquiera de las soluciones de clases latentes de la tabla, ya que ninguna categoría tiene menos de 5% de las observaciones.

- 4) Las probabilidades de pertenencia de las observaciones a cada grupo debe ser mayor o igual a 0.70; en nuestro caso todas las soluciones son viables porque cumplen con este criterio.
- 5) Según el estadístico de Lo-Mendel-Rubin se deben seleccionar cinco clases ya que tiene asociado un valor de probabilidad significativo (un valor  $p < 0.05$ , Lo *et al.*, 2001) y la probabilidad para seis categorías es mayor que 0.05.

Si se aplican simultáneamente todos estos criterios la mejor solución para el año 1990 son cinco clases, coincidiendo con los cinco grados de marginación del índice de Conapo.

Empleando un análisis similar a la información del cuadro 5 para los datos de 2000 concluimos que la mejor solución sería considerar cuatro clases. Sin embargo, en este caso hacemos notar que posiblemente la solución de cinco clases también podría utilizarse, pero nos inclinamos por cuatro clases pues, como veremos al analizar las gráficas de radar que se presentan enseguida, es ésta la categorización que permite una interpretación inequívoca. Finalmente, el número de clases en 2010 disminuyó a tres, un resultado coherente con los hallazgos del tercer apartado que muestran un cambio radical en la marginación en el año 2010.

Enseguida estudiaremos con más detalle cada una de las soluciones que arrojó el ACL. Examinaremos las variables de marginación que caracterizan a los municipios, agrupados según clases latentes en cada año. Para este propósito recurriremos a gráficas de

---

<sup>17</sup> Linda Collins argumenta que cuando se seleccionan grupos demasiado pequeños hay heterogeneidad en la formación de clases y que esto no ayuda a identificar grupos (Collins y Lanza, 2010).

radar para ilustrar el contenido de los grupos de municipios identificados por el ACL.

CUADRO 5  
Determinación del número de clases latentes de marginación

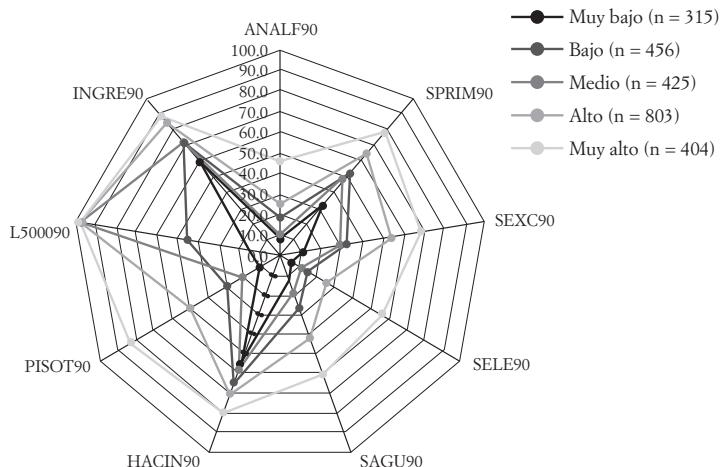
<i>Clases</i>	<i>BIC</i>	<i>Entropía</i>	<i>Pct Min-Max</i>	<i>Prob. Clasif</i>	<i>LMR-Ajust</i>	<i>BLMR</i>
<i>Información para 1990</i>						
1	190 360.9					
2	181 366.9	0.904	48.3%-51.7%	.972-.974	<0.0001	<0.0001
3	177 715.7	0.908	21.6%-46.0%	.954-.964	<0.0001	<0.0001
4	176 255.3	0.997	15.61%-34.4%	.920-.963	0.018	<0.0001
5	174 786.2	0.919	13.1%-33.4%	.930-.957	<0.0001	<0.0001
6	174 061.7	0.899	10.0%-23.8%	.897-.965	0.1998	<0.0001
<i>Información para 2000</i>						
1	188 386.0					
2	180 258.6	0.884	45.4%-54.6%	.963-.967	<0.0001	<0.0001
3	176 350.8	0.907	21.0%-33.2%	.951-.965	<0.0001	<0.0001
4	174 889.5	0.887	15.6%-33.2%	.921-.951	0.067	<0.0001
5	173 720.6	0.893	6.2%-35.9%	.917-.969	0.0512	<0.0001
6	172 580.4	0.914	6.2%-31.2%	.925-.966	<0.0001	<0.0001
<i>Información para 2010</i>						
1	177 155.2					
2	170 544.3	0.874	46.0%-54.0%	.961-.963	<0.0001	<0.0001
3	167 910.9	0.887	18.8%-46.7%	.940-.959	<0.0001	<0.0001
4	166 043.0	0.907	2.9%-45.3%	.938-.977	0.165	<0.0001

Nota: En este cuadro se muestra la información relevante para seleccionar el número óptimo de clases latentes identificadas en cada año de medición. Por ejemplo, para el año 1990 se seleccionan cinco clases porque cumplen simultáneamente con los seis criterios 1) a 6) descritos previamente y además sustantivamente tienen sentido práctico. En el año 2000 se eligen cuatro grupos y el año 2010 la solución óptima identifica a tres grupos.

Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica 2 representamos la distribución de las nueve variables según las cinco clases del año 1990. En el grupo correspondiente a la categoría de grado “muy alto” de marginación ( $n = 404$ ) están incluidos los municipios que presentan los puntajes más elevados en todas las variables de estudio; si comparamos dichos puntajes contra sus correspondientes de la clase “muy bajo” grado de marginación ( $n = 315$ ) se observa que hay un gradiente marcado (del puntaje mayor al menor).

GRÁFICA 2  
Puntajes promedio de las variables de marginación  
usando clases latentes para 1990

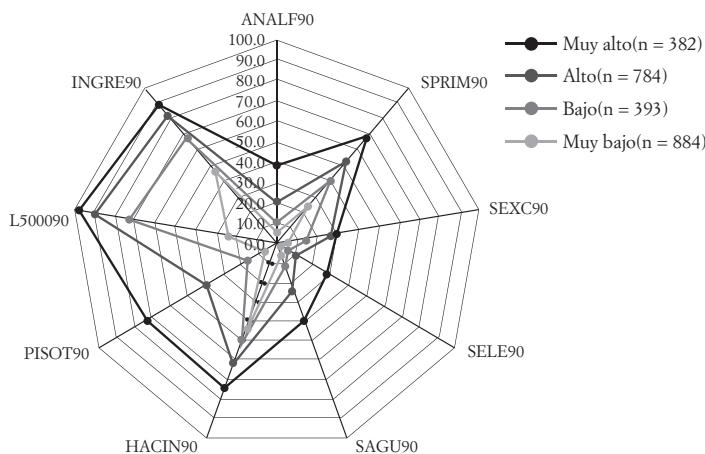


Análogamente en la gráfica 3 en que representamos los datos para las nueve variables de marginación para el año 2000 y para cuatro categorías, observamos que en la clase “muy alto” ( $n = 382$ ) se encuentran los municipios que tienen los puntajes más elevados en todas las variables.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Recuérdese que en el año 2000 las estadísticas y criterios que ayudan en la determinación del número de clases no nos proporcionaron una solución claramente superior entre retener cuatro o cinco categorías. La decisión favorable a cuatro

A través de un razonamiento análogo aplicado a la gráfica 4 que representa la distribución de las nueve variables de marginación en las tres clases, llegamos a una interpretación similar, por ejemplo, la clase de “alto” grado de marginación ( $n = 461$ ) se caracteriza por tener los puntajes más elevados en todas las variables; por ejemplo, en L5000 (municipios de menos de 5 000 habitantes), INGRE (ingresos menores a dos salarios mínimos) tienen los puntajes más altos comparados con los correspondientes a las clases de grado de marginación medio y bajo.

GRÁFICA 3  
Puntajes promedio de las variables de marginación  
usando clases latentes para 2000

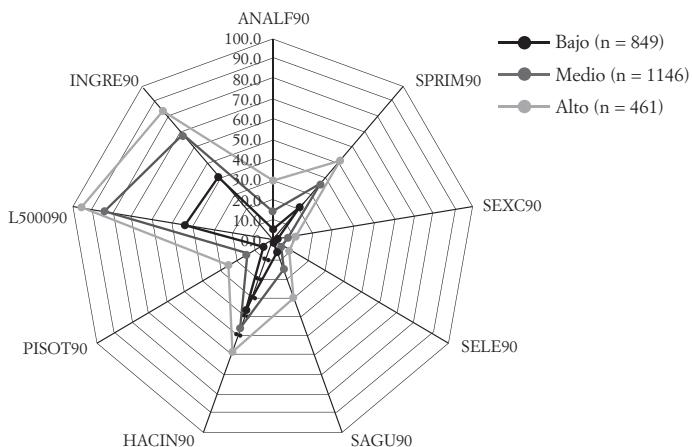


Debemos señalar, en aras de una mejor comprensión de los resultados, que las etiquetas de las clases en 1990 no son directamente comparables con las etiquetas del año 2000, ni con las del año 2010.

---

clases se debió a que la gráfica de radar para cinco clases presentaba intersecciones de las poligonales, lo que quiere decir que las variables no eran consistentemente menores (o mayores) lo que conduce a problemas en la interpretación de las clases.

GRÁFICA 4  
Puntajes promedio de las variables de marginación  
usando clases latentes para 1990, 2000 y 2010



Por ejemplo, el grupo de marginación denominado “muy alto” del año 1990 identifica a los municipios que en ese año exhibieron los mayores valores en todas las variables de marginación y lo mismo ocurre en el año 2000, pero si la marginación disminuyó en la década 1990 a 2000, entonces todos los valores de las variables en este último año en el grupo de muy alta marginación podrían ser inferiores a los de 1990. Hay que tomar en cuenta que las etiquetas tienen un significado relativo al año en el que se efectúa la medición, independientemente de que los puntajes mismos sí son comparables. Regresamos a este punto en la sección siguiente.

Por último, si requiriéramos comparar las trayectorias individuales de cada municipio desde 1990 hasta 2010, deberíamos usar el modelo de curvas latentes de crecimiento (véanse detalles en Vargas y Cortés, 2014).

### *El modelo ATL*

Hasta ahora hemos contestado a la pregunta de cuántas clases de marginación podemos distinguir empleando el enfoque de análisis de clases latentes y hemos concluido, usando el conjunto de criterios que proporciona este tipo de herramienta estadística, que debemos considerar cinco clases en 1990, cuatro en 2000 y tres en 2010.

Nuestro interés se centra ahora en el tránsito de los municipios de una a otra categoría de marginación a lo largo del tiempo. Interesa saber si los municipios clasificados en las categorías de marginación más alta en el pasado continúan siendo clasificados en esa clase en la actualidad o si han cambiado con el paso del tiempo. Estas transiciones se pueden estudiar empleando el análisis de transición latente.

El siguiente paso en esta dirección consiste en ajustar un modelo ATL que en esencia consiste en una reestimación de los modelos ACL pero esta vez simultáneamente para los años 1990 y 2010. Los resultados que obtenemos destacan las transiciones de los municipios entre las clases latentes de marginación en 1990 y 2010.<sup>19</sup> Debemos recordar que en la sección inmediatamente anterior concluimos que para 1990 y 2010 se ajustan cinco y tres clases respectivamente; esta información se usa para ajustar el modelo ATL,<sup>20</sup> que calcula la pertenencia de cada municipio a las clases de manera muy parecida al ACL. La diferencia consiste en que el ATL condiciona la probabilidad de que cada municipio pertenezca a una categoría de marginación en 2010, a su clase en 1990 y a las pro-

---

<sup>19</sup> No consideramos el año 2000 por dos razones: 1) para simplificar la exposición, y 2) los resultados del análisis en el periodo 1990-2000 no agregan mucha información porque son muy similares. Entre 1990 y 2000 la estructura de la marginación fue rígida.

<sup>20</sup> También realizamos otros análisis alternativos de clases latentes; por ejemplo examinamos la solución de 5 x 5 (cinco clases en 1990 y cinco en 2010), también 3 x 3. En ambos casos las soluciones ofrecidas por ATL no fueron satisfactorias.

babilidades de transición. Los resultados obtenidos con una y otra estrategia de análisis arrojan resultados altamente concordantes, como se puede apreciar en los cuadros 6 y 7.

CUADRO 6  
Tabla de contingencias de las clases latentes *vs.* el análisis  
de transición latente en 1990

		Clases ATL 1990					<i>Total</i>
		<i>Muy bajo</i>	<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>	<i>Muy alto</i>	
Clases ACL 1990	Muy bajo	314	1	0	0	0	315
	Bajo	36	396	6	17	1	456
	Medio	0	3	306	116	0	425
	Alto	0	0	1	730	72	803
	Muy alto	0	0	0	8	396	404
Total		350	400	313	871	469	2 403

Nota: El cuadro ilustra la relación entre las clases obtenidas mediante ACL y ATL en 1990, los elementos en la diagonal muestran una concordancia de 76% (e. g. 1 836/2 403). El coeficiente de  $\tau$ -b de Kendall es 0.933 y es significativo ( $p<0.001$ ) indicando que la correlación entre ambas soluciones es prácticamente la misma.

Fuente: Elaboración propia.

Analizamos las transiciones de los municipios de 1990 a 2010 a través de las probabilidades condicionales estimadas por el ATL (véase cuadro 8); observamos, por ejemplo, que la transición de “muy bajo” en 1990 a “bajo” en 2010 ( $C_2 = 1$  a  $C_1 = 1$ ) es igual a la unidad, esto quiere decir que la totalidad de los municipios que estaban clasificados en la categoría de grado de marginación “muy bajo” en 1990 “transitan” a la clase de “bajo” grado de marginación en 2010. Por otra parte, la transición ( $C_2 = 2$  a  $C_1 = 4$ ) tiene asociada una probabilidad condicional de 0.968, eso quiere decir que casi el 97% de los municipios con “alto grado” de marginación en 1990 para 2010 exhiben un grado de marginación “medio”. Una interpretación más devastadora resulta al analizar la transición ( $C_2 = 3$  a

$C_1 = 5$ ) que tiene asociada una probabilidad unitaria; esto quiere decir que los municipios con grado “muy alto” de marginación en 1990 continúan anclados en un “alto” grado de marginación en 2010.

CUADRO 7  
Tabla de contingencias de las clases latentes *vs.* el análisis  
de transición latente en 2010

		<i>Clases ATL 2010</i>			<i>Total</i>
		<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>	
Clases ACL 2010	<i>Bajo</i>	835	14	0	849
	<i>Medio</i>	32	1 043	71	1 146
	<i>Alto</i>	0	27	434	461
Total		867	1 084	505	2 456

Nota: El cuadro ilustra la relación entre las clases obtenidas mediante ACL y ATL en el 2010, los elementos en la diagonal muestran una concordancia del 94% (e.g., 2 312/2 456). El coeficiente de  $\tau$ -b de Kendall es 0.449 es significativo ( $p<0.001$ ) indicando que la correlación entre ambas soluciones es prácticamente la misma.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados del ATL permiten identificar cuántos y cuáles municipios pertenecen a cada una de las celdas del cuadro 8, para ello basta con generar una tabla de contingencia como se ilustra en el cuadro 9. Por ejemplo, 483 municipios estaban en la categoría de “muy alto” grado de marginación en 1990 y en 2010 se encuentran en el grupo de “alto” grado de marginación. La distribución de los municipios de esta casilla por entidad federativa son: 57 en Chiapas, 11 en Chihuahua, 3 en Durango, 2 en Guanajuato, 39 en Guerrero, 17 en Hidalgo, 2 en Jalisco, 1 en el Estado de México, 6 en Michoacán, 2 en Nayarit, 50 en Puebla, 1 en Querétaro, 229 en Oaxaca, 5 en San Luis Potosí, 53 en Veracruz y 5 en Yucatán.

De los municipios que en 1990 se clasificaron con un grado de marginación “muy bajo” en 2010 la totalidad (377) están en la categoría de “bajo” grado de marginación; 55 de ellos pertenecían

al Estado de México, 33 a Jalisco, 24 a Veracruz, 20 a Nuevo León y 16 al Distrito Federal, entre otros.

CUADRO 8  
Probabilidades de transición de las clases latentes  $C_1$  a  $C_2$

		$C_2$ (2010)		
$C_1$ (1990)		1 Bajo	2 Medio	3 Alto
1	Muy bajo	$P(C_2=1 C_1=1)=1.000$	$P(C_2=2 C_1=1)=0.000$	$P(C_2=3 C_1=1)=0.000$
2	Bajo	$P(C_2=1 C_1=2)=0.519$	$P(C_2=2 C_1=2)=0.478$	$P(C_2=3 C_1=2)=0.003$
3	Medio	$P(C_2=1 C_1=3)=0.889$	$P(C_2=2 C_1=3)=0.111$	$P(C_2=3 C_1=3)=0.000$
4	Alto	$P(C_2=1 C_1=4)=0.001$	$P(C_2=2 C_1=4)=0.968$	$P(C_2=4 C_1=3)=0.030$
5	Muy alto	$P(C_2=1 C_1=5)=0.000$	$P(C_2=2 C_1=5)=0.000$	$P(C_2=5 C_1=3)=1.000$

Nota: En este cuadro se ilustra la transición de las clases latentes identificadas en 1990 a las clases de 2010. Los patrones de transición indican que los municipios en las clases de grados de marginación “muy bajo” y “bajo” en 1990 se mantienen en los grados “bajo” y “medio” para 2010; asimismo, los municipios con “alto” y “muy alto” grado de marginación se mantienen en las categorías de “medio” y “alto” grado.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 9  
Tabla de contingencias de los municipios mediante el análisis de transición latente de 1990 a 2010

		Clases ATL 2010			Total
		1 Baja	2 Media	3 Alta	
Clases ATL 1990	1 Muy baja	377	0	0	377
	2 Baja	203	196	1	400
	3 Media	286	27	0	313
	4 Alta	1	861	21	883
	5 Muy alta	0	0	483	483
Total		867	1 084	505	2 456

Nota: La tabla de contingencias muestra el número de municipios identificados en cada una de las celdas de transición latente entre 1990 y 2010. Obsérvese en particular que hay 483 municipios que en 1990 se clasifican como de “muy alta” marginación y en el 2010 se identifican como de “alta” marginación..

Fuente: elaboración propia.

En caso de que fuese de interés se dispone de la información suficiente para identificar a los municipios pertenecientes a cada una de las entidades federativas.

### *Interpretación de los grados de marginación en 1990 y 2010*

En la sección anterior nos hemos preguntado por el significado de las etiquetas que hemos asignado a las tipologías de las clases de transición latente: ¿la categoría “bajo” grado de marginación tiene o no el mismo significado que “bajo” en 2010? Sabemos que dichas etiquetas se generan al analizar la homogeneidad/heterogeneidad de los grupos usando ATL, por lo que tienen un sentido relativo al año de medición y no sabemos su significado con precisión cuando se comparan las referidas a dos tiempos. Así, por ejemplo, si un municipio estaba clasificado en el grado “muy alto” de marginación en 1990 y en 2000 en “alto”, caben dos interpretaciones inmediatas: 1) en ambos años está en la categoría más elevada de marginación o 2) en los veinte años mejoró, pues pasó de “muy alta” a “alta” marginación. Es indudable que la primera alternativa es correcta, pero esa afirmación no nos dice nada respecto a si las condiciones socioeconómicas del municipio así clasificado en ambos años mejoraron o empeoraron.

¿Qué habrá pasado entre 1990 y 2010 con la marginación de los municipios que estaban clasificados con “bajo” grado de marginación en 2010? ¿Por qué algunos “caen” a la categoría “medio” en 2010, mientras otros se mantuvieron en ella? Estas preguntas nos llevaron a introducir en el análisis las trayectorias de marginación.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> En esta parte del estudio empleamos los resultados de un análisis previo que nos llevó a distinguir tres tipos de trayectorias de marginación de los municipios del país entre los años 1990 y 2010: trayectorias de marginación creciente alta (municipios con mayor marginación que empeoran con el tiempo), decreciente moderada (municipios que fundamentalmente tienen una marginación media y que se estancan en el tiempo) y decreciente rápida (municipios que tienen poca marginación y que mejoran con el tiempo) (Vargas y Cortés, 2014).

CUADRO 10

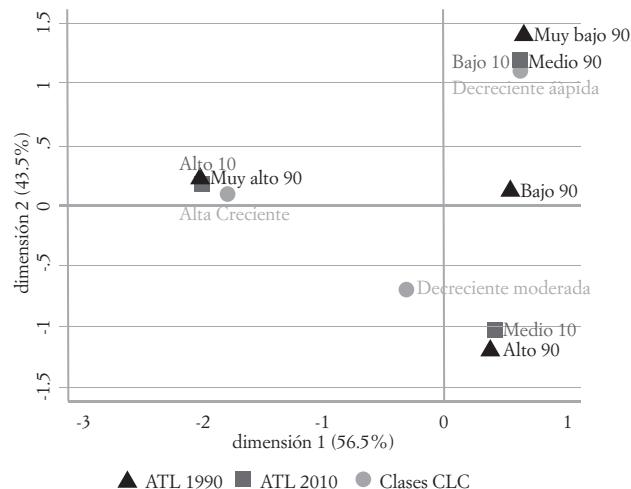
Clasificación de municipios según grados de marginación en 1990 y 2010  
por trayectorias de marginación

		Trayectorias			
		Creciente alta	Decreciente moderada	Decreciente rápida	Total
1990	2010				
Muy Alto	Bajo	0	0	0	0
	Medio	0	0	0	0
	Alto	59	424	0	483
Alto	Bajo	0	0	1	1
	Medio	4	806	51	861
	Alto	5	16	0	21
Medio	Bajo	0	15	271	286
	Medio	0	24	3	27
	Alto	0	0	0	0
Bajo	Bajo	0	9	194	203
	Medio	0	171	25	196
	Alto	1	0	0	1
Muy Bajo	Bajo	0	0	377	377
	Medio	0	0	0	0
	Alto	0	0	0	0
Total		69	1 465	922	2 456

El cuadro 10 contiene dos variables, el tipo de trayectorias de marginación que han seguido los municipios entre ambos años y el grado de marginación en 1990 y 2010. Por ejemplo, ningún municipio que tenía “muy alto” grado de marginación en 1990 pasó a las categorías “bajo” o “medio”, pero además de ello muestra también que 483 municipios que estaban clasificados en la categoría “muy alto” en 1990, se encuentran en “alto” en 2010; de estos 424 experimentaron una trayectoria decreciente moderada y 59 una creciente alta.

Esto quiere decir que un 87% (424/483) de los municipios de marginación “muy alta” “alta”,<sup>22</sup> es decir, los más marginales, tuvieron una trayectoria de marginación moderadamente decreciente de 1990 a 2010, y el restante 13% (59/483) siguió una trayectoria de marginación alta y creciente.

GRÁFICA 5  
Análisis de correspondencias múltiples entre las clases de transición latente en 1990 y 2010 (como variables activas), agregando las categorías de trayectorias de marginación (como variable suplementaria)



Para analizar la información relativa al significado de las etiquetas aplicamos análisis de correspondencias (Greenacre, 2007) a los datos del cuadro 10, de este modo generamos la gráfica 5 que contiene los grados de marginación municipal en 1990 y 2010 y además agrega los tipos de trayectoria que siguió la marginación de los municipios como variable suplementaria.

<sup>22</sup> Esta combinación de muy alta-alta quiere decir “muy alta” marginación en 1990 y “alta” marginación en 2010.

Esta gráfica nos permite ver que los municipios clasificados en el grado de marginación “bajo” en 1990 tuvieron dos tipos de trayectorias; unos, los que se quedaron en el nivel “bajo” en 2010, tuvieron una reducción rápida de su marginación; en tanto los que quedaron clasificados en el grado “medio” en 2010 experimentaron una tendencia decreciente moderada.

En síntesis, la categoría “alto” grado de marginación en 2010 incluye a la casi totalidad de los municipios que en 1990 estaban clasificados como “muy alto”, a pesar de que en el periodo experimentaron una trayectoria decreciente moderada. Como consecuencia, los niveles de marginación de esos municipios en 2010 deben ser menores que los de “muy alto” en 1990, sin embargo, agrupa a los municipios con la marginación más elevada en 2010.

Por otra parte, hemos puesto la etiqueta marginación “baja” en 2010 a los municipios que en 1990 fueron clasificados como de “muy baja” y “baja” marginación y que transitaron a esta categoría porque tuvieron trayectorias decrecientes rápidas y también moderadas. Además se sumaron a esta categoría municipios que estuvieron catalogados como de marginación “media” en 1990, pero que entraron a ella porque redujeron rápidamente sus niveles. En consecuencia, el grado de marginación “bajo” en 2010 tiende a ser menor que el “bajo” de 1990.

El nivel “medio” en 2010 está compuesto fundamentalmente por los municipios provenientes de niveles de marginación “alto” en 1990 pero que la redujeron a tasas elevadas, y por unidades municipales que habiendo alcanzado niveles “bajos” de marginación en 1990 experimentaron reducciones lentas. También, aunque en mucha menor medida, por unas cuantas unidades (27) que se mantuvieron en ese grupo debido a que en el periodo redujeron lentamente la marginación.

## CONCLUSIONES

En la primera parte de este estudio presentamos un índice de marginación alternativo al índice oficial elaborado por el Conapo. La medida que proponemos es alternativa en tanto tiene una estrecha relación estadística con la de Conapo, lo que garantiza que la aplicación de uno u otro en un punto del tiempo arrojará puntajes y grados de marginación similares, esto implica que si se decide emplear el nuevo índice en lugar del oficial los resultados obtenidos no alterarían sustancialmente las decisiones de política social ya tomadas, pero nuestra propuesta tiene la ventaja de que permite comparar los puntajes en el tiempo. Disponer de esta información nos habilita para estudiar el comportamiento longitudinal de la marginación, a diferencia del índice de Conapo que, debido a la forma como se construyó, no permite trazar el comportamiento del fenómeno a lo largo del tiempo.

El material que presentamos corresponde a dos tiempos claramente diferenciados. El primero, que se desarrolla en la segunda sección, tiene como norte generar el índice alternativo al de Conapo a la vez que nos preocupamos por mostrar sus bondades teóricas, analíticas y de apoyo para la toma de decisiones de política social. En este momento no ponemos en cuestión el índice oficial, excepto en el tema de la no comparabilidad de los puntajes y grados de marginación a lo largo del tiempo; limitación que, por lo demás, fue reconocida por el mismo Conapo al proponer el índice absoluto de marginación.

En el segundo tiempo (tercera sección), centramos la atención en el hecho de que los índices de marginación de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades, y el índice absoluto de marginación, que calcula y publica Conapo tengan siempre cinco grados de marginación (“muy alto”, “alto”, “medio”, “bajo” y “muy bajo”), no llama la atención ya que para esa categorización dicha institución emplea un método que determina los puntos óp-

timos de cortes una vez que se fijó exógenamente el número de categorías. Sin embargo, sí la llama cuando se toma en cuenta que en los últimos años ha habido una serie de cambios sociales, económicos y de distribución en el poder político entre los tres órdenes de gobierno que debieran expresarse en modificaciones en la heterogeneidad de la marginación y por lo tanto en sus grados.

Adicionalmente, en la práctica suelen usarse los grados de marginación con mucha mayor frecuencia que los puntajes factoriales. Es válido, entonces, preguntarse ¿para qué someter los datos a un análisis factorial si los puntajes se categorizan en grados de marginación? Debe tomarse en cuenta que este proceder implica pérdida de información (los factores dan cuenta de poco más de 60% de la varianza). ¿Por qué en lugar de seguir ese camino no se emplean métodos estadísticos que permitan construir los grados de marginación a partir de las variables originales? En la tercera sección, orientados por esta inquietud, sometimos las nueve variables de la marginación al ACL. Esta técnica proporciona medidas que ayudan a la selección endógena del número adecuado de categorías de acuerdo con una serie de criterios estadísticos.

Fue así como el análisis, empleando el ACL, nos condujo a distinguir cinco grados de marginación en 1990, cuatro en el año 2000 y sólo tres en 2010. Los resultados a los que arribamos tienden a coincidir en 1990 con los grados del índice de marginación de Conapo, pero difieren a partir del año 2000 debido a que el número óptimo de categorías (desde el punto de vista estadístico) es menor.

Al variar el número de categorías se hacen evidentes problemas de interpretación que pasan desapercibidos si las mismas etiquetas de grados de marginación “muy alto”, “alto”, “medio”, “bajo” y “muy bajo” se aplican a los municipios en los diferentes años. En efecto, las etiquetas dan cuenta de la jerarquía de la marginación en cada año, es decir, pone nombres a las clases en una comparación intermunicipal en un año determinado, pero esto no garantiza que el mismo nombre describa el mismo grado de marginación en

otro año. La distribución del índice o de las variables originales podría haber experimentado una disminución proporcional en todas las observaciones y de todas maneras tendríamos municipios con “muy alto” hasta “muy bajo” grado de marginación, aunque los niveles de la última distribución sean muy inferiores.

Este problema de interpretación aparece con toda nitidez cuando tenemos cinco categorías de marginación en 1990 y tres en 2010, a las cuales les asociamos las etiquetas “alto”, “medio” y “bajo” grado de marginación. El tener dos juegos de etiquetas plantea la pregunta ¿cuál es la equivalencia entre ambos conjuntos de etiquetas? O puesto de otra manera ¿si en 1990 un municipio tenía un grado de marginación “muy alto” y en 2010 está en el grado “alto”, significa esto que mejoró? Obviamente la respuesta es no, ya que las etiquetas son hasta cierto punto arbitrarias, pues en 2010 podríamos haber utilizado los nombres “muy alto”, “medio” y “muy bajo” sin que nada cambie. Este problema de interpretación se agudiza cuando el interés se vuelca hacia el estudio de la transición de los municipios entre las categorías, por ejemplo, entre 1990 y 2010. En efecto, los estudios de transición llevan a interpretaciones muy claras si las categorías se mantienen, pero si cambian requieren análisis adicionales.

El examen de correspondencias de las etiquetas aplicadas a las cinco categorías de 1990 y a las tres de 2010, en que además consideramos el tipo de trayectoria que siguió la marginación de cada municipio nos permitió concluir que la clase “alto” grado de marginación en 2010 equivale a “muy alto” en 1990, que se caracteriza además por una trayectoria de marginación creciente; que la etiqueta “medio” que empleamos en 2010 equivale a la “medio” en 1990, pero que incluye además municipios que tenían “alto”, “medio” y “bajo” grado de marginación en 1990. Los primeros, los que estaban en la categoría “alto” en 1990 accedieron al “medio” en 2010 porque tuvieron una trayectoria de disminución rápida, y los de “bajo” así como los “medio” la tuvieron moderada. Por último, el grupo “bajo” en 2010 incluye a los municipios que tenían los meno-

res grados de marginación en 1990: “muy bajo”, “bajo” y “medio”, y que además experimentaron un proceso rápido de decrecimiento a lo largo del periodo.

Una vez que los grados de marginación adquirieron sentido nos abocamos a analizar la transición de los municipios entre los años extremos del periodo de análisis, es decir, entre 1990 y 2010. El resultado mostró que dicha transición de los municipios entre los grados de marginación es mínima; que a pesar de haber transcurrido veinte años, que el país ha vivido dos recesiones profundas y un periodo de estancamiento (2000 a 2003) y que la marginación ha tendido a decrecer, aunque su variabilidad aumentó, los municipios tienden a permanecer en las mismas categorías, todo esto apunta a concluir que en cuanto a la marginación municipal *el origen es destino*.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bistrain Coronado, C. (2010). Revisión de los índices de marginación elaborados por Conapo. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1), 175-217.
- Bollen, K. A. (1989). *Structural equations with latent variables*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- Browne, M. W. y Cudeck, R. (1993). Alternative ways of assessing model fit. En K. A. Bollen y J. S. Long (comps.), *Testing structural equation models* (pp. 136-162). Newbury Park, CA: Sage.
- Bustos, T. A. (2011). Niveles de marginación: una estrategia multi-variada de clasificación. *Realidad, datos y espacio. Revista International de Estadística y Geografía*, 2 (1).
- Clark, S. L. (2010). *Mixture modeling with behavioral data*. Los Ángeles: University of California.
- Collins, L. M. y Lanza, S. T. (2010). *Latent Class and Latent Transition Analysis: With Applications in the Social, Behavioral, and Health Sciences*. Nueva York: John Wiley & Sons.

- Conapo (1993). *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal*. México: Conapo.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Índice absoluto de marginación 1990-2000*. México: Colección Índices Sociodemográficos. Conapo.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Índice de marginación 2000*. México: Conapo.
- \_\_\_\_\_. (2003). *Índice de marginación urbana*. México: Conapo.
- \_\_\_\_\_. (2007a). *Índice de marginación 2005*. México: Conapo.
- \_\_\_\_\_. (2007b). *Índice de marginación a nivel localidad 2005*. México: Conapo.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Índice de marginación urbana 2005*. México: Conapo.
- Conapo y Progresa (1998). *Índices de marginación, 1995*. México: Conapo.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1982). *Mínimos de bienestar y necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*. México: COPLAMAR.
- Cortés, F. (2000). *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*. México: CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.
- Cortés, F. y Rubalcava, R. M. (2012). El Progresa como respuesta a la crisis de 1994. En González de la Rocha, M. (coord.). *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*. México: CIESAS.
- Dalenius, T. y Hodges, J. (1959). Minimun variance stratification. *Journal of the American Statistical Association*, 54, 88-101.
- Everitt, B. S. (2006). *The Cambridge Dictionary of Statistics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Greenacre, M. (2007). *Correspondence Analysis in Practice*. Nueva York: Chapman & Hall.
- Hernández, R. y Soto, H. (2007). *Multidimensional Poverty Measurement Methodology for Mexico*. México: Coneval.

- Jones, B. L. y Nagin, D. S. (2007). Advances in group-based trajectory modeling and an SAS procedure for estimating them. *Sociological Methods and Research*, 5, 542-571.
- Lo, Y., Mendell, N. y Rubin, D. B. (2001). Testing the number of components in a normal mixture. *Biometrika*, 88, 767-778.
- McCutheon, A. L. (1987). *Latent class analysis*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- McLachlan, G. J. (1987). On bootstrapping the likelihood ratio test statistic for the number of components in a normal mixture. *Applied Statistics*, 36, 318-324.
- McLachlan, G. J. y Basford, K. E. (1988). *Mixture models: Inference and applications to clustering*. Nueva York: Marcel Dekker.
- Newcomb, S. (1886). A generalized theory of the combination of observations so as to obtain the best results. *American Journal of Mathematics*, 8, 343-366.
- Ridgon, E. E. (1996). CFI versus RMSEA: A comparison of two fit indexes for structural equation modeling. *Structural Equation Modeling*, 3(4), 369-379.
- Sclove, L. S. (1987). Application of model selection criteria to some problems in multivariate analysis. *Psychometrika*, 52, 333-343.
- Schwartz, G. (1978). Estimating the dimension of a model. *The Annals of Statistics*, 6, 461-464.
- Vargas, D. y Cortés, F. (2014). Análisis de las trayectorias de la marginación municipal en México de 1990 a 2010. *Revista Estudios Sociológicos*, 32 (95), 261-293. México: El Colegio de México.
- Wedel, M. y DeSabro, W. S. (2002). Mixture Regression Models. En J. A. Hagenaars y A. L. McCutheon (eds.). *Applied Latent Class Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

## VEINTE AÑOS DE MARGINACIÓN EN MÉXICO

*Ricardo Aparicio\**

Me parece necesario dar una particular bienvenida al trabajo de Vargas y Cortés debido a su importante contribución metodológica, su relevancia para la mejor toma de decisiones de políticas públicas en materia social y por su aporte para la mejor comprensión de la dinámica de la marginación y la desigualdad social en el país.

Los autores destacan que la marginación apela a un concepto estructural vinculado con el modelo de desarrollo nacional. Desde la esfera pública, la medición empírica de la marginación, en particular por parte del Conapo, ha sido realizada a través de la construcción de los índices de marginación (IM) con base en información de los censos y conteos de población y vivienda.

A escala estatal y municipal los IM se construyen mediante una combinación lineal ponderada de nueve variables pertenecientes a cuatro dimensiones analíticas: el ingreso, la educación, la vivienda y la dispersión territorial. Todos los indicadores se miden como porcentajes: por ejemplo, el ingreso se valora mediante el porcentaje de la población ocupada que tiene un ingreso laboral inferior a dos salarios mínimos. La educación captura el analfabetismo y la falta de cobertura de educación primaria. La vivienda está representada por cinco indicadores; tres de ellos refieren la inexistencia de servicios de infraestructura básica: drenaje y excusado, agua entubada y energía eléctrica, mientras que el cuarto indicador se define a partir del piso de tierra, y el quinto por el grado de habitamiento. Finalmente, la dispersión territorial se mide mediante el porcentaje de población que reside en localidades menores de

---

\* Director general adjunto de Análisis de la Pobreza, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

5 000 habitantes. La unidad de observación y análisis de estos índices es el municipio.

Si bien la primera aplicación de los IM fue estatal y municipal, el Conapo ha extendido su definición a las localidades y a las áreas geoestadísticas básicas urbanas (AGEB). Estas últimas aplicaciones utilizan algunas variantes en los indicadores puesto que la información estadística disponible no es exactamente la misma que en el caso estatal y municipal.

No obstante, la metodología para determinar los índices es la misma: la técnica de análisis de componentes principales, que genera un índice sintético definido por una combinación lineal de las variables originales, pero estandarizadas, lo que significa, entre otras cuestiones, que cada una de ellas se mide en relación con su valor promedio. En un municipio determinado, valores positivos o negativos de las variables estandarizadas significan que tienen un mayor o menor nivel de marginación que el promedio. Por su parte, la ponderación de cada variable se determina al asegurar que el IM recupera la máxima contribución a la varianza total del conjunto de variables.

En escalas de medición, el IM representa una variable ordinal que permite ordenar a los municipios según su nivel de marginación. Una vez determinado el IM, señalan Vargas y Cortés que el Conapo utiliza un procedimiento de estratificación estadística —el método de Dalenius— para clasificar a los municipios en cinco grupos: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto grado de marginación.

En su primera aplicación, con base en información del Censo de Población y Vivienda de 1990, el IM pretendía convertirse en un instrumento de política pública que permitiera identificar aquellos municipios a los que, por su mayor nivel y grado de marginación, se les debía otorgar prioridad en la atención y asignación de mayores recursos presupuestarios. La hipótesis subyacente era que, dadas las condiciones de marginación prevalecientes en ese momento, una adecuada focalización y eficacia de la política pública habría de traducirse en una mayor convergencia regional con el paso del tiempo.

A la fecha, el Conapo ha utilizado la misma metodología en cinco ocasiones para generar los IM: 1990, 2000 y 2010, con base en información de los censos de población, y 1995 y 2005 a partir de los conteos de población. Después de dos décadas de haber sido diseñados los IM, el trabajo de Vargas y Cortés se plantea responder algunas interrogantes que permiten valorar las premisas en que se sustentó la construcción de los índices.

En estas notas me gustaría destacar tres de las preguntas que se abordan en el texto “Origen es destino: dos décadas de marginación en México”: a) ¿en qué medida se ha avanzado en la erradicación de la marginación?; b) ¿qué tan efectivas han sido las políticas públicas?, y c) ¿se puede constatar un proceso de convergencia municipal de la marginación?

Los autores señalan que debido a la forma en que son construidos los IM no son comparables a lo largo del tiempo. Ello se debe fundamentalmente a que, como se mencionó, estandarizan las variables con base en los valores promedio de cada año, los cuales varían de un censo a otro. También, que la construcción de los IM por parte de Conapo se ha basado en el supuesto de que el número de grupos de marginación (cinco) ha permanecido inalterado.

Ante ello, proponen un método basado en técnicas de análisis estructural de clases latentes. El método propuesto constituye un importante aporte metodológico por varias razones.

En primer lugar, porque genera un ordenamiento de los municipios según su nivel y grado de marginación, que es similar al de los índices originales.

En segundo, porque posibilita la valoración de los cambios de la marginación de los municipios a lo largo del tiempo y, en consecuencia, poder valorar si se ha presentado o no un proceso de convergencia regional de la marginación municipal.

Y en tercer lugar, debido a que cuestiona el supuesto de que el número de dimensiones y grupos de marginación ha permanecido constante durante estas dos décadas por lo que proponen recurrir a

herramientas analíticas renovadas que permitan comprender mejor la realidad imperante en la actualidad.

Los autores identifican con claridad tres tipos de trayectorias: a) municipios con una marginación elevada y creciente (69 municipios, que constituyen 2.8% del total); b) los de marginación decreciente moderada (1 465 municipios), y c) las demarcaciones de marginación rápidamente decreciente (922). Estos últimos son los que menores niveles de marginación tenían en 1990.

Los resultados no dejan lugar a dudas: no ha habido un proceso de convergencia regional. En los términos de Vargas y Cortés “origen es destino”, en la medida en que los municipios más marginados lo siguen siendo, toda vez que constituyen territorios donde no se aprecia un mejoramiento en las condiciones de vida estudiadas, en tanto que los municipios donde más se ha reducido la marginación son aquellos que, de inicio, presentaban los menores niveles de marginación.

Hay, sin embargo algunos comentarios e interrogantes que deben ser planteados.

El primero se relaciona con la virtud del método propuesto para generar un nuevo índice de marginación comparable a lo largo del tiempo que, a la vez, genere un ordenamiento de los municipios equivalente al índice original. Cabe notar que, para extraer esta conclusión los autores utilizan una definición de equivalencia que podríamos considerar un tanto imprecisa, la cual derivan a partir de la observación de la elevada correlación de ambos índices, superior a 95 %. Sin demérito de la relevancia de dicha conclusión, cabe preguntarse si para efectos de la formulación de políticas públicas no importarán también las diferencias observadas en el ordenamiento de los municipios a lo largo del tiempo derivadas a partir de ambos enfoques.

Un segundo interrogante se relaciona con la siguiente pregunta: supóngase que para un ejercicio fiscal determinado se desea aplicar un criterio de determinación de prioridades de política pública

con base en las mayores necesidades de los municipios. En tal caso, ¿será necesario, o incluso pertinente, recurrir a la información de la evolución a lo largo del tiempo? ¿O será mejor utilizar la información correspondiente a la situación más reciente? ¿Cuál sería la mejor manera de combinar las necesidades de la población con la evolución de la marginación para efectos de asignación de recursos presupuestales a los municipios? ¿Se podría pensar, por ejemplo, en la nueva Ley de Coordinación Fiscal, aprobada como parte de la reforma hacendaria de 2013, en la cual se asignan los recursos a los municipios a través de una combinación entre la pobreza de la población (podría usarse la marginación) de los municipios y los avances logrados en su superación?

Un tercer interrogante que surge es acerca de la pertinencia de elaborar un índice estandarizado cuya escala de medición sea la misma en todos los momentos en el tiempo. Por ejemplo, el índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el cual varía entre cero y uno. En este caso el valor cero indica que no se ha logrado avance en ninguna de las dimensiones que lo componen (ingreso, educación y salud), en tanto que el índice adopta el valor uno cuando toda la población ha alcanzado el máximo posible de desarrollo humano. Quizá valdría continuar la investigación de los autores para ampliar los resultados de su desarrollo metodológico de tal suerte que se pueda tener un índice con una escala de medición fácilmente interpretable e invariante a través del tiempo. Asimismo, cabe interrogarse acerca de la posibilidad de ampliar el desarrollo metodológico del índice propuesto para poder conocer la contribución de las diferentes dimensiones a la estructura y los cambios de los índices de marginación.

Otro interrogante es si al ampliar el interés de los índices de marginación a su evolución dinámica valdrá la pena considerar el cambio en el significado de los indicadores conforme pasa el tiempo. Vargas y Cortés, sin pérdida alguna de generalidad desde el punto de vista metodológico, consideran las nueve variables que

conforman los índices de marginación como fijas. Sin embargo, cabe preguntarse, por ejemplo, qué aspecto de la marginación captaba el indicador del porcentaje de la población ocupada con un ingreso laboral menor de dos salarios mínimos, y si ese significado se mantiene veinte años después o debería hacerse algún ajuste para que el indicador sea comparable en términos de lo que representa.

Un asunto más es el del indicador del porcentaje de población sin primaria completa. En 1990, fecha en que por primera ocasión se calcularon los índices de marginación, este indicador representaba la población que no había completado la educación básica obligatoria según mandato constitucional. Toda vez que este mandato cambió a partir de 1993, cabe cuestionarse si sería necesario (o no) realizar ajustes al indicador de tal suerte que reflejase la misma condición de falta de acceso a la educación básica obligatoria, más aún si se toma en cuenta que en 2011 se extendió la educación obligatoria al nivel medio-superior.

En otro orden de ideas, debemos preguntarnos sobre la pertinencia de mantener el porcentaje de la población del municipio que reside en localidades menores de 5 000 habitantes. Este indicador, que sin duda refleja el grado de ruralidad de los municipios, ¿constituye en sí mismo un indicador de marginación? Más aún, ¿su significado puede considerarse igual durante todo el periodo que analizan los autores o en el futuro, dado el continuo proceso de urbanización del país? Asimismo, es conveniente recordar el derecho constitucional de libre tránsito y de residencia, de modo que cabe cuestionar si este indicador puede ser un reflejo de marginación en sí mismo.

Un interrogante adicional surge al considerar uno de los principales hallazgos del trabajo: su planteamiento de que origen es destino. Más allá de construir un índice comparable a lo largo del tiempo, el análisis del quehacer y la efectividad de la política pública quizás requiera un análisis más detallado de las variables asociadas a las dimensiones de la vivienda y la educación en las generaciones

más jóvenes, pues los índices generales propuestos no permiten conocer dichos avances.

En suma, diría que necesitamos desarrollar métodos que permitan avanzar en el análisis de la dinámica de la marginación y también de los factores estructurales que la determinan.



## ORIGEN ES DESTINO: ANÁLISIS DE CLASES Y DE TRANSICIÓN LATENTES

*Alfredo Bustos\**

El trabajo de Vargas y Cortés me recuerda un viaje de descubrimiento en el que, con gran valentía, los autores se lanzan a la aventura siempre alertas de los peligros que les acechan. Zarparon en busca de “las Indias”, lo que en su caso quería decir un índice con propiedades deseables, tales como una alta correlación con el índice de marginación (IM) de Conapo y la posibilidad de realizar comparaciones a lo largo del tiempo. Luego de los primeros años de información analizada, el índice que desarrollaron permitió describir trayectorias y tendencias de la marginación en México.

Sin embargo, cuando alcanzaron el territorio ignoto del año 2010 empezaron a surgir algunas limitaciones de su enfoque, semejantes a las exhibidas por el propio IM. Destaca la calidad del resumen de la información relativa a la marginación según los nueve indicadores usuales, a través de un único índice, que se tornó insatisfactorio pues ignoraba casi tanta información como la que alcanzaba a explicar.

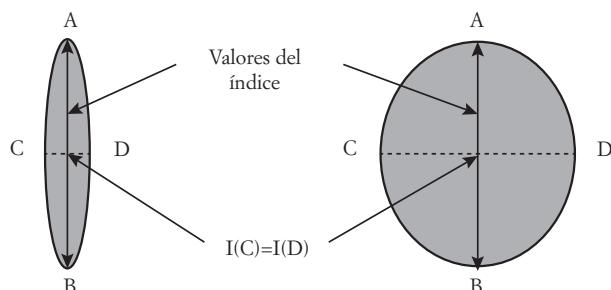
Bajo las anteriores condiciones se corre el riesgo de que el índice iguale unidades geográficas que un análisis más detallado seguramente concluiría que son diferentes. La gráfica 1 busca ilustrar esta situación a través de la representación gráfica de dos circunstancias diferentes. En ella, el índice compuesto  $I$  ( $x$ ) corre a lo largo del eje A-B e iguala realidades diversas ya que les asigna iguales valores. En ambas figuras, aunque  $C$  y  $D$  son diferentes, se tiene que  $I(C) = I(D)$ . En la figura del lado izquierdo, ya que el índice explica una propor-

---

\* Investigador del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

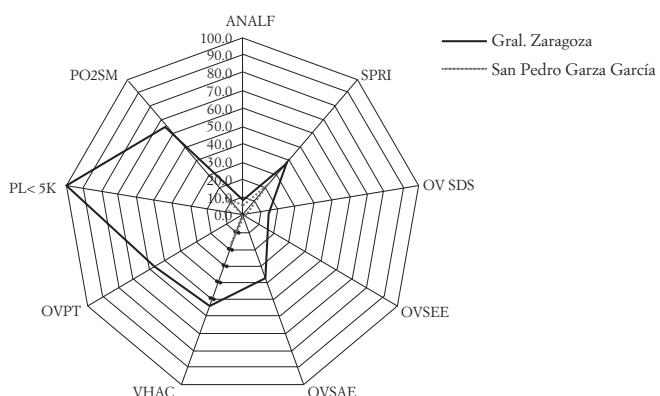
ción sustancial de la variabilidad total, es menor el error cometido al suponer que C y D enfrentan las mismas condiciones. En cambio, en la del lado derecho, las condiciones C y D son “igualadas” por el índice a pesar de que su mutua distancia es de la misma magnitud de la que hay entre A y B, a las que se considera diferentes solamente por encontrarse a lo largo del eje vertical.

GRÁFICA 1  
Igualar lo diferente



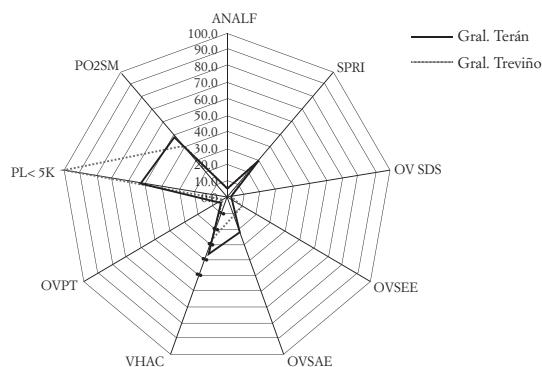
Fuente: Bustos (2011).

GRÁFICA 2  
Orden obvio



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 3  
¿Orden obvio?



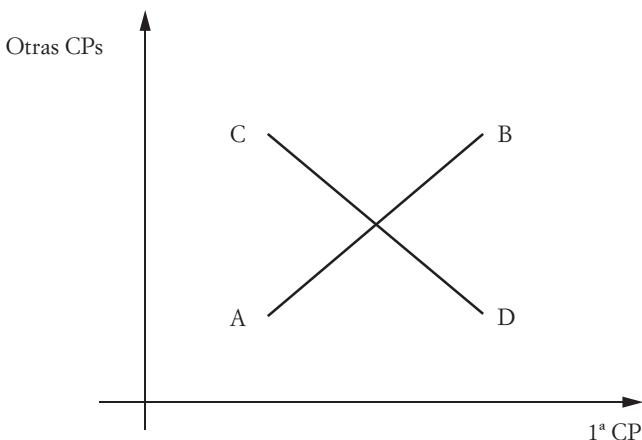
Fuente: Elaboración propia.

De la misma forma, es posible ver que en términos de los nueve indicadores, con base en los cuales se estudia la marginación, resulta imposible tener la certeza de que se puedan ordenar adecuadamente las unidades geográficas. Para algunos municipios seleccionados del estado de Nuevo León las gráficas 2 y 3 ilustran esta situación. En el primer caso, las diferencias entre ambos municipios son grandes en términos de todos los indicadores considerados por lo que resulta obvio identificar al que muestra condiciones más favorables. En contraste, la situación ilustrada por la segunda de estas gráficas hace ver que la ordenación de estos municipios lograda a través de un único índice difícilmente logrará un consenso en un conjunto grande de valuadores.

Bajo las anteriores condiciones solamente se puede concluir que es necesario mejorar la explicación aportada por el índice-resumen. Ahora bien, ya que la construcción del índice de marginación se lleva a cabo con base en la optimización de un criterio establecido, no es posible pensar en alcanzar una mejor explicación construyendo un nuevo índice a través del mismo criterio. Por ello o se recurría a un nuevo criterio que corrigiese las limitaciones del que ha sido

tradicionalmente usado, o se buscaba complementar el resultado que éste aporta incorporando nueva información a través del uso de un segundo criterio relacionado pero diferente.

GRÁFICA 4  
Ordenar lo que no es ordenable



Fuente: Elaboración propia.

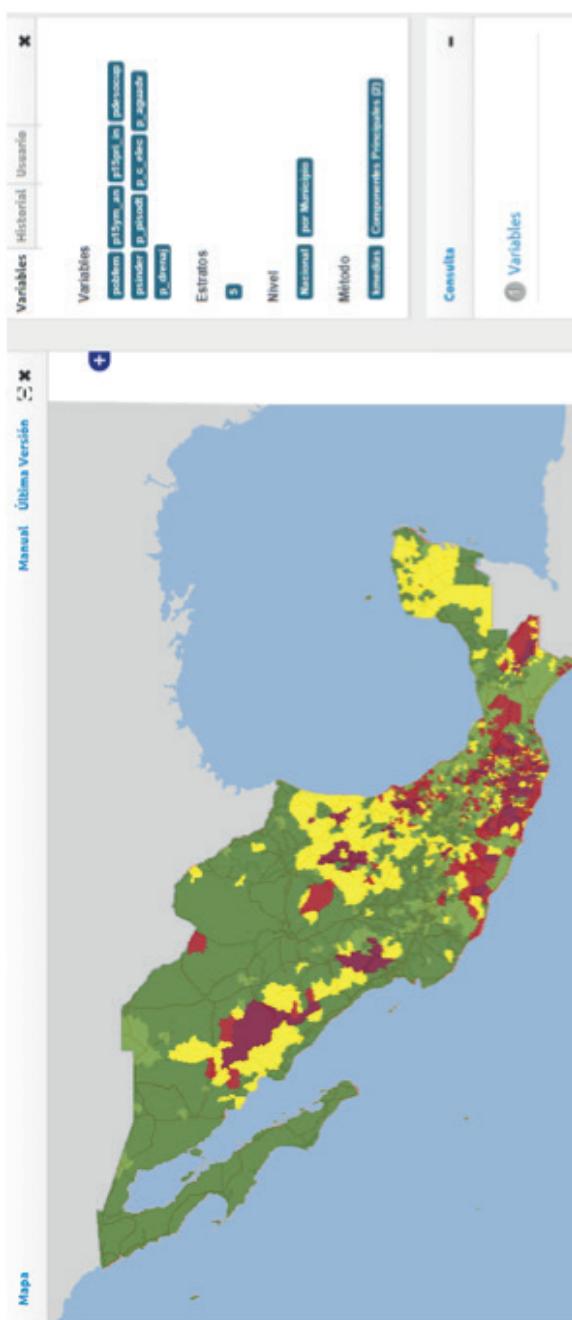
Si se decide adoptar la segunda opción, se hace necesario considerar por lo menos una segunda dimensión para lograr una adecuada descripción del fenómeno. Sin embargo, esta alternativa impide hacer uso de los índices tal y como se había venido haciendo; por ejemplo, en tanto el ordenar las unidades geográficas (estados, municipios, etc.) en una sola dimensión podía realizarse de una manera simple, dichos ordenamientos ya no resultan tan evidentes una vez que se considera una segunda dimensión. Esta circunstancia se exemplifica en la gráfica 4 en la cual ambas coordenadas del punto A toman valores menores que las del punto B; en otras palabras, A es siempre menor que B y se puede pensar que ello les ordena. Por su parte, el punto C tiene una coordenada con un valor inferior al de la correspondiente del punto D pero este orden se invierte para la

segunda coordenada; nuevamente resulta más difícil decidir cuál de ambos puntos enfrenta mejores circunstancias, es decir, ordenarlos.

Por todo lo anterior, la estrategia originalmente trazada ya no era viable. Afortunadamente no todo estaba perdido ya que, en realidad, en el planteamiento de los programas sociales instrumentados por diversas administraciones federales en nuestro país el IM no es utilizado directamente. En efecto, tales planteamientos se hacen en términos del denominado “grado de marginación”. Es así que, en general, en los documentos que dan sustento en la instrumentación de dichos programas es posible leer que los mismos serán aplicables a “...residentes en municipios y/o localidades con alto y muy alto grado de marginación...”, reiteramos, sin hacer mención explícita al índice de marginación. Pero ¿qué es el grado de marginación? Es el resultado de clasificar a las unidades de estudio en cinco grupos con base en los valores que les asigna el propio índice. Cuando se toma en cuenta que tal clasificación está basada en un resumen que exhibe algunas deficiencias y limitaciones, cabe preguntarse si ella merece ser estudiada con mayor detenimiento.

Ante todo, conviene tener en cuenta que desde la primera publicación del índice de marginación han sido propuestas numerosas estrategias alternativas para la construcción de grupos o clases de unidades basadas directamente en la información multivariada disponible, estrategias que los más recientes equipos de cómputo permiten instrumentar. Por ejemplo, a raíz de la publicación de los resultados del censo de población y vivienda, levantado durante el año 2010, el INEGI ha puesto en línea un servicio denominado Estratificador INEGI, que permite a los usuarios construir clasificaciones de entidades, municipios o manzanas en el interior de las localidades aprovechando los resultados del mencionado censo. De esta manera, garantizando el principio de confidencialidad de la información que los usuarios le han confiado, el INEGI concede acceso indirecto a dicha información para provecho de los usuarios (INEGI, 2011).

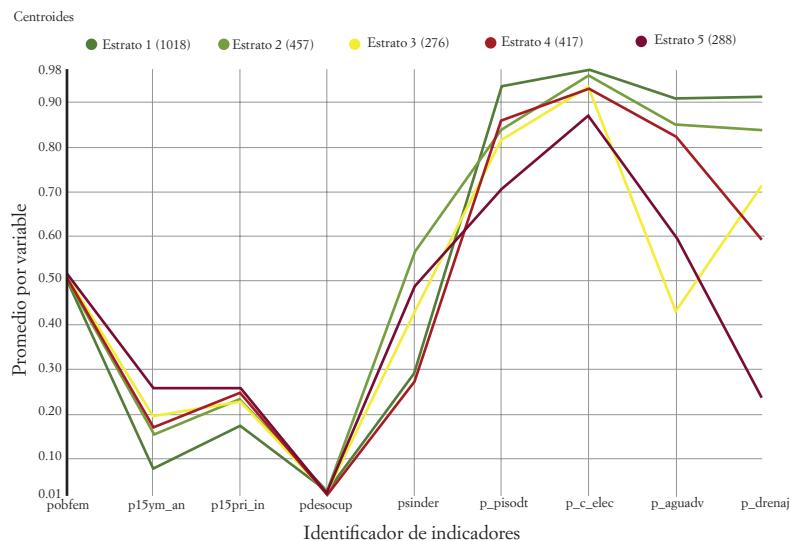
MAPA 1  
Ejemplo de ventana del estratificador INEGI



Fuente: [www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/estratificacion](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/estratificacion)

Como se muestra en el mapa 1, la pantalla del estratificador se subdivide en tres áreas. La de mayor tamaño, situada a la izquierda, despliega gráficamente los resultados de cada uno de los ejercicios de clasificación llevados a cabo durante la misma sesión de trabajo; la segunda zona, ubicada arriba a la derecha, presenta las condiciones bajo las cuales se obtuvieron los resultados actualmente desplegados, mismas que pueden ser modificadas en la pestaña denominada Historial; finalmente, abajo a la derecha, se cuenta con un sencillo constructor de consultas en el que se pueden seleccionar las variables que se desea incluir en el estudio, el número de grupos o estratos que se desea formar, el nivel de desagregación geográfica que se usará, las transformaciones de las variables así como los métodos de clasificación o estratificación bajo los cuales se generarán los resultados deseados.

GRÁFICA 5  
Gráfica de centroides



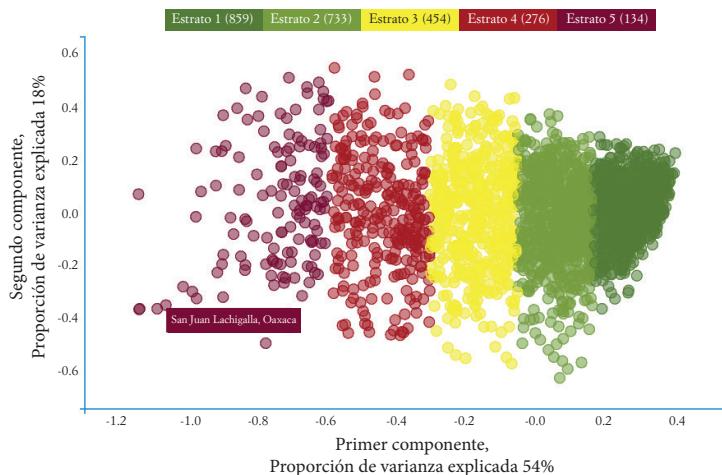
Fuente: Elaboración propia.

Con el propósito de ayudar al usuario en la elección de las variables que efectivamente juegan un papel en las clasificaciones, además de los mapas, la sección de resultados incluye una gráfica que despliega los valores de los centroides, es decir, los valores promedio de cada una de las variables de estudios en cada uno de los grupos formados. La gráfica 5 muestra un ejemplo en el que los nueve indicadores utilizados se despliegan a lo largo del eje horizontal y los promedios en los valores presentados por el eje vertical.

Otra forma que da cuenta de los resultados es la que se muestra en las gráficas 6 y 7 a través de las denominadas gráficas de esferas. En esencia, para las variables ubicadas en los ejes vertical y horizontal se tiene un diagrama de dispersión; adicionalmente el tamaño de las esferas estará asociado a una tercera variable; finalmente, la información sobre la variable “estrato al que pertenece la unidad” queda dado por el color de la esfera. De este modo, un gráfico aparentemente en dos dimensiones resume información sobre cuatro variables.

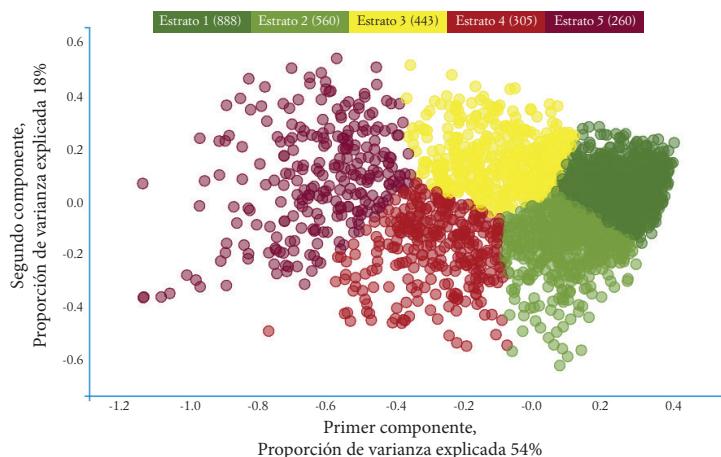
En vista de que el número de gráficas obtenidas según la descripción anterior puede ser tan grande que resulte difícil interpretar la información que ellas contienen, se ha incluido también una representación más canónica a través de lo que en estadística se conoce como las componentes principales, que no son otra cosa que combinaciones lineales cuidadosamente obtenidas a partir de los indicadores originales; en otras palabras, indicadores compuestos calculados de modo que satisfagan un conjunto razonable de condiciones. Las gráficas 6 y 7 pertenecen a este tipo. La primera de ellas presenta los resultados alcanzados al utilizar solamente el primer componente principal, semejando el comportamiento del índice de marginación, y que está asociada al eje horizontal; es por ello que se percibe la formación de grupos o bandas verticales que se desplazan de izquierda a derecha, desde aquellos que con relación a este indicador enfrentan las peores condiciones (esferas en rojo oscuro) hasta los que, en el otro extremo, presentan condiciones más favorables (esferas en verde oscuro).

GRÁFICA 6  
Componentes principales representando la clasificación obtenida mediante el uso del componente principal



Fuente: Elaboración propia.

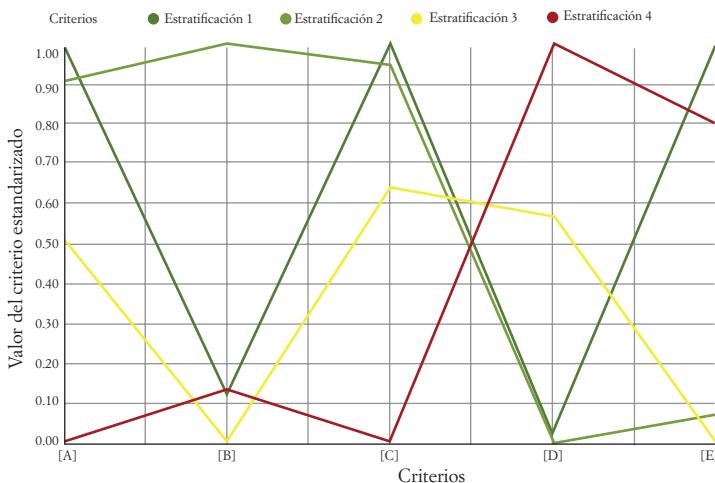
GRÁFICA 7  
Componentes principales representando la clasificación obtenida mediante el uso de todos los indicadores originales o básicos



Fuente: Bustos (2011).

Por su parte, la gráfica 7 exhibe el resultado de clasificar las mismas unidades pero ahora haciendo uso de los nueve indicadores básicos de los que se partió. En vista de que en esta ocasión se toman en cuenta todas las dimensiones involucradas en el problema, se percibe que ahora además de ubicarse hacia la izquierda o hacia la derecha es importante estar por encima o por debajo de otras unidades. De este modo, la inclusión de información complementaria conduce a resultados diferentes y, es de esperarse, mejores en algún sentido pues están basados en toda la información disponible y no sólo en una parte.

GRÁFICA 8  
Valores de los cinco criterios con base en los cuales se espera que el usuario apoye su decisión sobre los resultados a utilizar



Fuente: Bustos (2011).

$$\begin{aligned}
 \Pr[x_1, x_2, \dots, x_Q] &= \sum_{k=1}^K \Pr[C = k] \Pr[x_1, x_2, \dots, x_Q | C = k] \\
 &= \sum_{k=1}^K \Pr[C = k] \Pr[x_1 | C = k] \Pr[x_2 | C = k, x_1] \cdots \Pr[x_Q | C = k, x_1, \dots, x_{Q-1}] \\
 &= \sum_{k=1}^K \Pr[C = k] \Pr[x_1 | C = k] \Pr[x_2 | C = k] \cdots \Pr[x_Q | C = k]
 \end{aligned} \tag{I}$$

Para atender el significado de la expresión “mejores en algún sentido” se incluye una gráfica adicional denominada “Criterios”, la cual presenta cinco evaluaciones alternativas de los resultados para cada uno de los ejercicios de clasificación de la sesión. En todos los casos, valores pequeños de los criterios serán preferibles. Por supuesto, no es de esperarse que uno de los ejercicios resulte mejor que todos los demás con base en todos los criterios por lo que será necesario echar mano de la experiencia del usuario para determinar el o los resultados más convenientes para sus fines (véase gráfica 8).

Con base en lo comentado, Vargas y Cortés deciden formar grupos de unidades a partir de las denominadas “variables latentes”; uno de los primeros ejemplos que condujeron a la consideración de este tipo de variables puede ser encontrado en el llamado análisis estadístico multivariado de factores. Aparentemente siguen este enfoque ya que aseguran que les permitirá dar respuesta a dos interrogantes asociadas con el ejercicio de clasificación: 1) ¿cuál es el número óptimo de categorías para diferenciar los municipios del país según su grado de marginación? y 2) ¿en qué medida dicho grado de marginación está condicionado en un año por el que tuvo cada municipio en el pasado?

El modelo para el ACL representa a la distribución conjunta de los Q indicadores, también denominados “variables manifiestas”, como una mezcla de distribuciones condicionales conjuntas para los mismos indicadores dentro de cada una de las clases. Tal representación queda explícita en el primer renglón de la expresión (1). La segunda línea de la misma expresión no es otra cosa que la bien conocida descomposición de cada una de las distribuciones conjuntas en productos de distribuciones marginales condicionales. Para llegar de ella al tercer renglón de la misma expresión es necesario incorporar el supuesto simplificador adicional de “independencia condicional” con base en el cual es posible alcanzar un óptimo en un tiempo finito. Por supuesto, cabe preguntarse sobre la viabilidad de corroborar dicho supuesto en la práctica, o establecer

con claridad que para el problema que nos ocupa la no validez del mismo no tiene un efecto negativo importante sobre los resultados alcanzados.

Más aún, será necesario determinar el número óptimo de categorías lo que usualmente se consigue comparando los resultados óptimos obtenidos al usar diversos valores para el número de categorías.

Los autores afirman que “los parámetros del modelo se estiman mediante el método máximo-verosímil” cuando no queda claro si la clasificación de unidades puede ser también vista como la solución a un problema de optimización. De hecho, tampoco queda claro por qué, a pesar de trabajar con variables expresadas en porcentajes como ha sido usual en el tema de marginación, siguen una exposición que parece ser más adecuada para el caso en que los indicadores toman valores enteros, lo que les obliga a recurrir al supuesto de independencia condicional.

$$\Pr[C = k | x_1, x_2, \dots, x_Q] = \frac{\Pr[C = k] \Pr[x_1 | C = k] \Pr[x_2 | C = k] \cdots \Pr[x_Q | C = k]}{\Pr[x_1, x_2, \dots, x_Q]} \quad (2)$$

Como quiera que sea, la probabilidad que les resulta relevante es la dada en la expresión (2). Es a partir de esta última expresión que llevan a cabo la clasificación de unidades. Básicamente, una unidad es asignada a la clase  $k$  para la que la probabilidad (2) resulta máxima. Por supuesto, una “probabilidad condicional cercana a la unidad indica la probabilidad de pertenencia de una observación a una clase específica”, lo que representa el caso ideal. La gráfica 9 muestra dos circunstancias para las cuales la probabilidad de que una unidad pertenezca a la clase 1 es mayor que la de cualquiera otra de las clases. En el segundo caso, sin embargo, la unidad tiene casi la misma probabilidad de pertenencia a las clases 2, 3 y 4, aumentando la incertidumbre del resultado final.

Debido a circunstancias como las anteriormente descritas, el

procedimiento de clasificación se lleva a cabo de manera restringida con base en cinco condiciones:

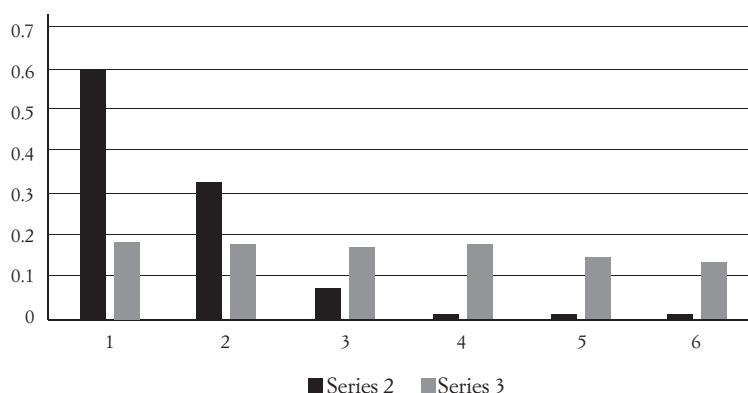
- 1) Mientras más pequeño sea el valor del “criterio de información de Bayes” (BIC) mejor es el ajuste;
- 2) Los valores de la entropía relativa varían entre 0 y 1, valores mayores de 0.80 son deseables, valores cercanos a 0.60 son intermedios, e inferiores a 0.40 se consideran poco deseables.
- 3) El estadístico de Lo-Mendel-Rubin considera  $k$  en lugar de  $k-1$  categorías en el caso que tenga un valor de probabilidad significativo (un valor de  $P < 0.05$ );
- 4) Adicionalmente, todos los grupos deben contener al menos un 5% de las observaciones, y
- 5) Las probabilidades de pertenencia de cada observación al grupo en que se clasifica debe ser al menos de 0.70.

GRÁFICA 9

Contraste de circunstancias en relación con la probabilidad de pertenencia de una unidad a un conjunto de clases

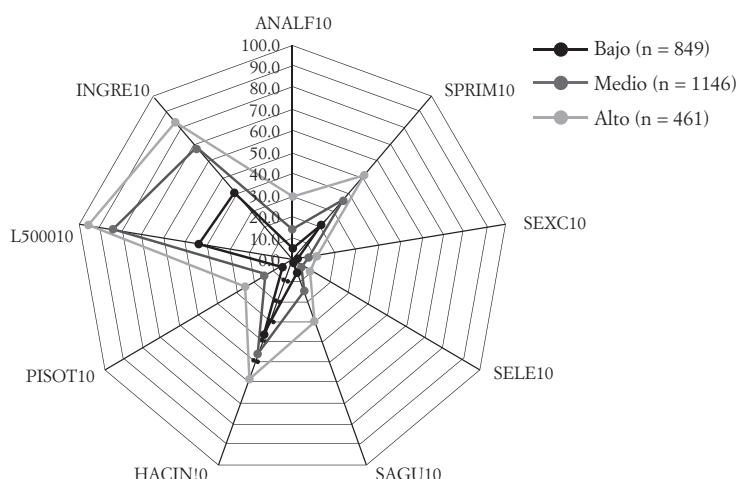
Fuente: Bustos (2011).

Probabilidades de pertenencia



Cabe destacar que siempre y cuando una o más de las anteriores restricciones se aplique, el resultado de la asignación de unidades a clases será necesariamente menos que óptimo. En tanto los tres primeros se refieren a criterios complementarios, los dos restantes pueden conducir a resultados no deseados. Por ejemplo, la existencia de algún caso que se encuentra muy cerca de cualquiera de los dos extremos que, sin embargo, es forzado a pertenecer a grupos menos extremos en el afán de satisfacer una cuota mínima de 5%. Todos los casos que, de tan diferentes, son exclusivos en el sentido de formar una clase propia pertenecerían a clases formadas por unidades muy diferentes. En alguna medida, esto es similar a lo que el Índice de Desarrollo Humano, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, consigue cuando organiza grupos conformados por casi 25% de los países considerados en el estudio (gráfica 10).

GRÁFICA 10  
Solución de tres clases latentes de marginación, 2010



Fuente: Bustos (2011).

Por ello, como afirman los autores, “se deben tomar en cuenta criterios sustantivos que permitan dar sustento a la interpretación de las clases formadas” y, sin menoscabo de sus resultados, parece deseable que además de evaluar el número de grupos sugerido por los datos, lo que es de gran interés y utilidad es que se pueda recurrir al lenguaje estadístico para determinar también el número de variables que resulta sensato incluir en cada periodo. Por ejemplo, parece desprenderse que las variables relativas a drenaje y excusado, y al acceso al servicio eléctrico han perdido capacidad discriminatoria y bien puede ocurrir que resulten solamente en “ruido”.

De hecho, la discusión relativa a la comparación a lo largo del tiempo de los resultados alcanzados, basada en los diagramas de radar, ilustra con toda claridad las dificultades que enfrenta un ejercicio como ése. Ello se debe a que dichos resultados están basados en métodos relativos y no absolutos, tales como “el que enfrenta las peores condiciones actualmente” bien puede hallarse en una situación más favorable que la que enfrentaban sus congéneres que no eran calificados como los peores diez o veinte años atrás.

Bajo estas condiciones es posible sugerir un ejercicio semejante al realizado por el INEGI en la presentación de los resultados del censo del año 2000 al entonces Presidente Ernesto Zedillo. En aquella ocasión se aprovecharon los resultados de una estratificación para las 32 entidades federativas, contenida en la publicación conocida como *Niveles de Bienestar*, obtenida a partir de datos del censo de 1990. En semejanza a un proceso de clasificación asistida, las “nuevas” 32 entidades del año 2000 fueron ubicadas en los grupos formados diez años antes, según el mismo conjunto de variables, aunque el número de ellas cambió de circunstancias.

En general, los movimientos fueron hacia clases de mayor bienestar lo que ubicaba las entidades que se desplazaron más cerca de las que originalmente formaron esos grupos, que de ellas mismas. Si bien el ejercicio sugerido no resuelve el problema relativo al número de grupos a ser formados, permite de una manera simple dar

cuenta del progreso y evolución de las entidades al compararlas con un absoluto, así sea temporal y susceptible de ser actualizado antes de que las nuevas condiciones ubiquen a todas las entidades en el más alto de los estratos.

CUADRO 9  
Probabilidades de transición de las clases latentes  $C_1$  a  $C_2$

		$C_2$ (2010)		
$C_1$ (1990)		1 Bajo	2 Medio	3 Alto
1	Muy bajo	$P(C_2=1 C_1=1)=1.000$	$P(C_2=2 C_1=1)=0.000$	$P(C_2=3 C_1=1)=0.000$
2	Bajo	$P(C_2=1 C_1=2)=0.519$	$P(C_2=2 C_1=2)=0.478$	$P(C_2=3 C_1=2)=0.003$
3	Medio	$P(C_2=1 C_1=3)=0.889$	$P(C_2=2 C_1=3)=0.111$	$P(C_2=3 C_1=3)=0.000$
4	Alto	$P(C_2=1 C_1=4)=0.001$	$P(C_2=2 C_1=4)=0.968$	$P(C_2=4 C_1=3)=0.030$
5	Muy alto	$P(C_2=1 C_1=5)=0.000$	$P(C_2=2 C_1=5)=0.000$	$P(C_2=5 C_1=3)=1.000$

Nota: En este cuadro se ilustra la transición de las clases latentes identificadas en 1990 a las clases de 2010. Los patrones de transición indican que los municipios en las clases de grados de marginación “muy bajo” y “bajo” en 1990 se mantienen en los grados “bajo” y “medio” para 2010; asimismo, los municipios con “alto” y “muy alto” grado de marginación se mantienen en las categorías de “medio” y “alto” grado de marginación.

Fuente:

Es de esperarse que un ejercicio exploratorio como el anteriormente descrito facilite la interpretación de algunos de los resultados presentados por los autores al referirse a la transición de los municipios entre un conjunto de clases (cinco en 1990) a otro (tres en 2010). Por ejemplo, vemos que casi la mitad de los municipios que en 1990 fueron clasificados con un grado de marginación “bajo”, en el año 2010 fueron clasificados con el menor grado de marginación uniéndose a todos los calificados con el grado “muy bajo” también en 1990. Por su parte, la otra mitad parece haber logrado mejorar sus condiciones pasando al nuevo nivel de clasificación “medio”. Sin embargo, cuando se considera al grupo de municipios originalmente calificado con grado de marginación “medio”, encontramos que casi 90% de ellos se encuentra en condiciones semejantes a los

dos grupos anteriormente descritos, calificados ahora con un grado “bajo” de marginación; los restantes municipios de aquel grupo son ahora clasificados con grado de marginación “medio”. Lo anterior se encuentra resaltado en el cuadro 9 originalmente en el trabajo de Vargas y Cortés.

El problema es resuelto por los autores a través de la identificación de trayectorias de marginación a lo largo del periodo considerado. Sin duda, una vez que se estudia su explicación con detenimiento se resuelve una cantidad importante de aparentes contradicciones.

## CONCLUSIONES

El estudio y la determinación de unidades administrativas y geográficas en condiciones de alto o muy alto grado de marginación tienen implicaciones de muy diversa naturaleza. Por una parte, se tiene a las familias y a los individuos cuyas condiciones de vida pueden y deben ser mejoradas por una sociedad solidaria. Por la otra, se tiene que las políticas sociales encaminadas a la reducción de la brecha entre diversos grupos sociales implica un monto muy importante de recursos fiscales por lo que deben estar dirigidos precisamente a quienes más requieren de ellos. Cualesquiera deficiencia o limitación presente en los métodos para determinar a unos y a otros puede dar lugar a impactos negativos importantes para quienes reciben la ayuda. El estudio sobre el problema de la marginación, su determinación y su evolución merece, sin lugar a dudas, ser conocido, entendido y aplicado por los responsables de diseñar e instrumentar las políticas sociales de nuestras administraciones públicas.

## BIBLIOGRAFÍA

Bustos, A. (2011). Niveles de marginación: una estrategia multi-

variada de clasificación. *Realidad, datos y espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía.* México: INEGI, 2: 1. Recuperado de [www.inegi.org.mx/RDE/rde\\_02/rde\\_html](http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_02/rde_html)

TERCERA PARTE:  
ALIMENTACIÓN Y DESIGUALDAD



# LOS RETOS DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE COMO ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA\*

*Sara Ochoa  
Citlalli Hernández  
Iliana Yaschine*

## INTRODUCCIÓN

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH o Cruzada) constituye una de las principales políticas de la actual administración federal en México, particularmente en el ámbito de la política social. En ella se asienta la expectativa del gobierno mexicano de garantizar el derecho a la alimentación y de erradicar, para 2018, lo que ha denominado la “pobreza extrema alimentaria”, esto es, la pobreza multidimensional que incluye la carencia de alimentación, que en 2012 alcanzaba a 7.01 millones de mexicanos (*DOF*, 2014). A través de distintos medios (Informe de Gobierno, información en páginas electrónicas oficiales, espots en medios de comunicación), el gobierno federal ha hecho público su compromiso de combatir el hambre por medio de la Cruzada y ha reportado los avances en su instrumentación.

Por su centralidad en la política pública nacional y en el discurso gubernamental esta estrategia ha captado la atención de analistas, académicos y medios de comunicación. Por la misma razón, el

---

\* Las autoras agradecen los comentarios de Alexander Schejtman y Gustavo Gordillo.

Sara Ochoa es profesora-investigadora de la Facultad de Economía, UNAM; Citlalli Hernández es investigadora independiente e Iliana Yaschine es investigadora del Programa de Estudios del Desarrollo, UNAM.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) ha diseñado un plan de evaluación multianual de la CNCH. Como se describirá más adelante, dicho plan contempla distintos tipos de evaluaciones, con las cuales se busca analizar el diseño, la instrumentación, los resultados y el impacto de la estrategia (Coneval, 2013b; 2014). A la fecha, se ha realizado un diagnóstico del diseño de la CNCH que fue publicado en octubre de 2013 (Coneval, 2013a) y están en proceso de elaboración un conjunto de estudios adicionales que abarcan la instrumentación y primeros resultados de la CNCH, y cuyos hallazgos se darán a conocer a finales de 2015.

En este trabajo se busca destacar algunos aspectos relevantes sobre el diseño, la implementación y la evaluación de la CNCH, con base en el enfoque de seguridad alimentaria propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés). La importancia de retomar este marco teórico reside en que en México, además del hambre y la desnutrición, existe una problemática amplia en términos de acceso económico y físico de los alimentos, la disponibilidad de los mismos y estabilidad en su provisión. Por tanto, la pregunta que subyace a este análisis es si la CNCH, además de ser una estrategia destinada a la erradicación del hambre, contempla los elementos necesarios para garantizar la seguridad alimentaria de la población mexicana. También se identifican algunos retos para consolidarse como una estrategia de seguridad alimentaria y para apuntalar el logro de sus objetivos.

El texto se estructura en torno a seis apartados, incluida esta introducción. En el segundo apartado se expone de forma breve el enfoque de seguridad alimentaria; el tercero destaca algunos de los rasgos más importantes de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional que prevalece en el país; el cuarto aporta una descripción de la Cruzada en cuanto a sus objetivos, estructura institucional, procesos operativos, población objetivo y cobertura; el quinto apartado destaca algunos retos de la CNCH en términos de diseño,

implementación y evaluación, y el sexto plantea las reflexiones generales a manera de conclusión.<sup>1</sup>

## MARCO ANALÍTICO: EL ENFOQUE DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

En esta sección se presenta brevemente el enfoque de seguridad alimentaria, el cual se relaciona con algunos conceptos clave como el derecho a la alimentación, el hambre y la desnutrición, y servirá como marco analítico. También se incluyen algunas recomendaciones normativas, institucionales y de política pública que surgen en la bibliografía sobre el tema para la atención de la seguridad alimentaria, principalmente entre la población en pobreza.

### *Seguridad alimentaria*

El concepto de seguridad alimentaria surge a mediados de la década de los años setenta, derivado de la crisis mundial generada por el alza internacional de los precios de los alimentos que ocasionó problemas de disponibilidad, principalmente del trigo y el maíz. Incluso después de que se habían estabilizado los precios y la oferta, principalmente de cereales, fue evidente que la disponibilidad suficiente de alimentos no garantizaría la ingesta nutricional adecuada.

En la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996 se llevó a cabo una revisión al concepto de seguridad alimentaria y se acordó la siguiente definición: “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y

---

<sup>1</sup> Las ideas que se presentan en este texto se derivan de la participación de las autoras en algunos de los estudios sobre la CNCH que forman parte de la evaluación coordinada por el Coneval. En 2013 se concluyó el estudio *Análisis Diagnóstico de la Cruzada Nacional contra el Hambre* (Yasmine, Ochoa y Hernández, 2013) que fue uno de los insumos utilizados para la elaboración de Coneval (2013a). En 2014 se llevó a cabo el *Estudio sobre los avances de la Cruzada Nacional Contra el Hambre en la primera fase de implementación 2014*.

económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996: 4). Así, se incorporó el acceso a los alimentos además de la disponibilidad de los mismos. Adicionalmente, el concepto incluyó la necesidad de una dieta sana, considerando los macronutrientes y los micronutrientes necesarios, y no sólo las calorías suficientes.

El concepto de seguridad alimentaria consta de cuatro dimensiones, como se puede observar en la gráfica 1, que son los siguientes: 1) la *disponibilidad física de los alimentos*, la cual significa una oferta suficiente y es una función de la producción y del comercio neto de los alimentos, 2) el *acceso económico y físico a los alimentos* se refiere a la capacidad económica de los hogares para adquirir estos bienes y a la posibilidad de obtener alimentos nutritivos cerca del hogar, 3) la *utilización de los alimentos* es la manera en la que el cuerpo aprovecha los diferentes nutrientes, para lo cual se requiere estar libre de enfermedades y tener acceso a servicios de salud; esta dimensión incluye una preparación adecuada e higiénica de los alimentos, una ingesta de energía y nutrientes suficientes, diversidad en la dieta y buena distribución de los alimentos entre los miembros de la familia, y 4) la cuarta dimensión es la *estabilidad en el tiempo* de las tres dimensiones anteriores, es decir, que la disponibilidad, el acceso y la utilización correcta de los alimentos debe ser constante.

La dimensión de estabilidad puede considerarse transversal al resto de las dimensiones, porque implica garantizar un flujo estable de producción y acceso a los alimentos (ante eventos como, por ejemplo, desastres naturales y eventos climatológicos, crisis económicas, pérdida de empleo y aumento de los precios de los alimentos). Las dimensiones de la seguridad alimentaria tienen una alta interrelación entre ellas para abordar el problema en toda su complejidad y atacar las diferentes causas y no sólo sus manifestaciones, como podrían ser el hambre y la malnutrición (la cual incluye la desnutrición).

GRÁFICA 1  
Dimensiones de la seguridad alimentaria



Fuente: Elaboración propia con base en Sagarpa, Sedesol, INSP y FAO (2013: XIV).

### *Derecho a una alimentación adecuada*

El derecho a la alimentación fue reconocido en la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948. En la CMA de 1996 se adoptó formalmente el derecho a una alimentación adecuada, lo que señaló el camino hacia la posibilidad de un enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos, según el cual existe una responsabilidad explícita del Estado para su cumplimiento. En la cumbre se estableció la meta para 2015 de “reducir a la mitad el número absoluto de personas que padecen hambre”, entendidas como las personas que padecen desnutrición (FAO, FIDA Y PMA, 2013: 4). Posteriormente, en la Cumbre del Milenio de 2000, se acordaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el primero de los cuales es erradicar la pobreza y el hambre y tiene como una de sus metas “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre” (FAO, FIDA Y PMA, 2013: 4). El hambre en este caso se mide a través de la nutrición insuficiente y

se acompaña de indicadores de deficiencia de peso y retraso del crecimiento (baja talla para la edad) en niños menores de cinco años.

El derecho a la alimentación se puede describir de la siguiente manera: “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (OHCHR-FAO, 2010: 3). La alimentación es un derecho que debe permitir al individuo tener una vida completa y digna en cuanto a aspectos psicológicos y físicos. Lo anterior es posible si se garantiza la disponibilidad y acceso a los alimentos adecuados y en cantidades suficientes, regular y permanentemente. Por tanto, se puede entender que la seguridad alimentaria es una condición para el ejercicio pleno del derecho a la alimentación.

### *Sobre el hambre y desnutrición*

En cuanto al concepto de hambre, ésta se puede concebir como “la sensación de incomodidad o dolor causada por ausencia de alimento” (The National Academies Press, 2006: 41). Por su parte, la desnutrición se refiere al estado patológico resultante de una dieta deficiente en uno o varios nutrientes esenciales, o de una mala asimilación de los alimentos (FAO-PESA, s/f).<sup>2</sup>

Ambos conceptos están fuertemente relacionados, pero existen diferencias importantes. La desnutrición es el principal efecto negativo del hambre, sin embargo, este desenlace puede no ocurrir

---

<sup>2</sup> Un concepto estrechamente relacionado con los anteriores es el de malnutrición, que se refiere al estado patológico, debido a la deficiencia, el exceso o la mala asimilación de los alimentos. Técnicamente, el prefijo “mal” se refiere a sub y sobrealimentación aunque se ha puesto más atención al primer caso, esto es, a la subalimentación y desnutrición (The National Academies Press, 2006). Sin embargo, la malnutrición incluye también los problemas de sobrepeso y obesidad. Así, la malnutrición puede surgir por varias causas, entre las que se encuentra el hambre, pero también la ingesta de alimentos con bajo contenido nutricional y alto contenido calórico.

si los períodos de hambre no son suficientemente prolongados o severos. Paralelamente, la desnutrición puede no ser resultado del hambre sino de una asimilación deficiente de los nutrientes, asociada a enfermedades. Sin embargo, en contextos de pobreza, el hambre y la desnutrición suelen tener una alta relación debido a una ingesta insuficiente de alimentos de forma permanente, un bajo conocimiento del valor nutricional de estos y la presencia de enfermedades infecciosas.

GRÁFICA 2  
Inseguridad alimentaria y derecho a la alimentación

Fuente: Adaptación propia con base en FAO-PESA Centroamérica (s/f: 6).



En la gráfica 2 se ilustra la relación entre estos dos conceptos, en el marco de la inseguridad alimentaria y la falta de ejercicio del derecho a la alimentación.<sup>3</sup> Así, se observa claramente la importancia de analizar la problemática del hambre y la desnutrición en el marco más amplio de la seguridad alimentaria, que permita atacar las causas inmediatas del hambre y sus determinantes de largo plazo.

### *Propuesta de políticas para la seguridad alimentaria*

<sup>3</sup> La inseguridad alimentaria se puede definir como “la probabilidad de una disminución drástica del acceso a los alimentos o de los niveles de consumo, debido a riesgos ambientales o sociales, o a una reducida capacidad de respuesta” (FAO-PESA, s/f).

A nivel internacional se ha avanzado en una propuesta de políticas públicas destinadas a promover cada una de las dimensiones que conforman la seguridad alimentaria. El High Level Panel of Experts (Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, HLPE, por sus siglas en inglés) ha sugerido medidas de protección social para combatir la inseguridad alimentaria vinculada con la pobreza así como para prevenir la vulnerabilidad a la pobreza y al hambre. Por tanto, se centra en las intervenciones dirigidas a la población pobre (rural y urbana), a mujeres y niños, así como a productores rurales de pequeña escala (HLPE, 2012). Este énfasis es relevante dado que coincide con la población a la que se dirige la CNCH.

Según esta propuesta de política, una estrategia integral de seguridad alimentaria debe contener acciones de corto plazo indispensables para atender la situación apremiante en que se encuentran los grupos de población con inseguridad alimentaria o que son vulnerables a caer en ella. Asimismo, se requieren medidas para promover la generación de ingreso y medios de vida sustentables entre esta la población. Para aumentar la potencial efectividad de estas medidas es necesario complementarlas con acciones sustentables de largo plazo como la creación de empleos y los servicios para la expansión agrícola.

El HLPE (2012) revisa una serie de instrumentos de política social que inciden sobre las múltiples causas de la inseguridad alimentaria y recomienda programas comprehensivos que combinen varios de estos instrumentos de acuerdo con las necesidades de los grupos de población en diferentes momentos del curso de vida. Así, se propone el concepto de Piso de Seguridad Alimentaria (*Food Security Floor*) como guía para poner en práctica un conjunto de políticas destinadas a combatir la inseguridad alimentaria desde un enfoque basado en los derechos.

La aplicación conjunta de varias medidas en una estrategia

integral permite generar sinergias y complementariedades entre ellas. Asimismo, además de la operación conjunta de los distintos instrumentos relacionados directamente con esta problemática se considera necesario integrar acciones en varios sectores sociales (como salud y educación) y económicos (como agricultura y comercio).

En suma, las recomendaciones se dirigen hacia la combinación de diversas modalidades de intervención que, de forma simultánea y mediante un abordaje integral, puedan incidir sobre las distintas causas de la inseguridad alimentaria (relacionadas con las diversas dimensiones) y generar mejoras en el corto y mediano o largo plazo. Para ello se vuelve indispensable la existencia de un marco normativo que sustente un enfoque de derechos y un sistema o estructura institucional que favorezca la coordinación entre instancias y políticas.

Es necesario señalar que el éxito o efectividad de las intervenciones para combatir el hambre y la desnutrición depende no sólo de las características particulares de su diseño sino, en gran medida, del contexto en el que se instrumentan y de sus rasgos de operación.

## SITUACIÓN DE LA (IN)SEGURIDAD ALIMENTARIA EN MÉXICO

Comprender cuál es la situación de la seguridad alimentaria en el país requiere un análisis tanto de sus múltiples causales, como de sus manifestaciones, sin dejar de reconocer que existen factores estructurales que lo mismo representan causas y se traducen en efectos. El limitado acceso económico y físico a los alimentos está asociado a condiciones de pobreza y a la falta de empleo bien remunerado que genere suficientes ingresos para adquirirlos. Así también, las comunidades con altos niveles de marginación, rurales o con alta presencia indígena, presentan los mayores problemas de abasto debido a que los alimentos no están disponibles porque los mercados no

funcionan adecuadamente y las vías de acceso son limitadas.

Por otro lado, los precarios niveles de desarrollo de la población pobre (piso de tierra, ausencia de agua potable, carencia de acceso efectivo a la salud, desnutrición de las mujeres embarazadas y la falta de lactancia materna, entre otros) influyen en una mala asimilación de nutrientes como resultado de enfermedades infecciosas repetidas o una incorrecta utilización de los alimentos debido a la falta de conocimiento sobre las condiciones adecuadas de preparación e higiene. Aunado a lo anterior, entre los factores que ponen en riesgo la suficiencia en la disponibilidad de alimentos para la población puede ser una elevada proporción de pérdidas poscosecha o el desperdicio de alimentos.

Por último, desde la óptica de la dimensión de estabilidad a través del tiempo, existen diversas circunstancias que ponen en riesgo el acceso y la disponibilidad de alimentos, como son la inestabilidad de los mercados o el cambio climático y, en ambos casos, la población en pobreza es la más vulnerable y suele ser la más afectada en su consumo, pérdida de activos y daños a la infraestructura de servicios.

En términos de estas causales es posible tener un panorama de la situación en México con base en algunos indicadores relevantes. La medición de la pobreza multidimensional realizada por Coneval ha demostrado que en los últimos seis años el ingreso, afectado por la problemática productiva y laboral del país, ha sido insuficiente para que las personas puedan adquirir una canasta básica alimentaria. En 2012, 20% de la población mexicana no tenía ingresos suficientes para adquirir una canasta básica alimentaria (Coneval, 2013c: s/p).<sup>4</sup> En los últimos años, la problemática laboral del país, así como las crisis financieras y económicas recientes y la tendencia al aumento en el precio de los alimentos a nivel nacional e internacional han afectado el acceso económico a alimentos nutritivos de manera constante, principalmente por parte de las familias de me-

---

<sup>4</sup> Población que se encontraba por debajo de la línea de bienestar mínimo (LBM) que calcula el Coneval.

nores ingresos, pues éste es el sector de la población que destina un mayor porcentaje de su gasto total a la alimentación (en promedio, el decil I destina 46% a la alimentación en contraste con 13.7% asignado por el decil X) (ENIGH, 2013: s/p).

En el caso del acceso físico a los alimentos, la actual infraestructura en caminos, carreteras, almacenaje de alimentos y transportación con la que ha contado el país en la última década ha sido insuficiente y está distribuida asimétricamente en el territorio nacional. La infraestructura para el almacenamiento de alimentos se concentra en las entidades del norte (83.1%),<sup>5</sup> lo cual provoca un incremento en los costos para abastecer de alimentos a entidades con poca o nula capacidad de almacenamiento y con una deficiente infraestructura en caminos como son aquellas que concentran a las localidades con muy alto grado de marginación: Chiapas (17.9%), Guerrero (11.4), Oaxaca (10.5) y Veracruz (9.7%) (Conapo, 2012: 22). Estas entidades son las que enfrentan mayores problemas de abasto alimentario, acentuándose en aquellas localidades pequeñas, rurales y con alta presencia indígena (Conapo, 2012).

En relación con los aspectos que afectan la utilización de los alimentos, en términos generales, los datos del Coneval y Conapo muestran una tendencia a la reducción en las carencias de calidad y espacios de la vivienda y en el acceso a los servicios básicos entre 2000 y 2012. No obstante tales avances, esta problemática se acentúa en las localidades con mayor grado de marginación, en las cuales 67.8% de las viviendas particulares no disponía de agua entubada, 46.5 tenía piso de tierra, 37.6 no disponía de excusado, 31.2 no disponía de energía eléctrica y 87.34% no tenía refrigerador (Conapo, 2012: 22). A la par, si bien la carencia por acceso a los servicios de salud ha logrado disminuir entre 2010 y 2012, al pasar de 58.6 a 21.5% (Coneval, s/f: s/p), debido fundamentalmente al aumento de la afiliación al

---

<sup>5</sup> Este porcentaje lo concentran Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco, Guanajuato, Chihuahua, Baja California y Michoacán, mientras que el restante 16.9% se almacena en las demás entidades federativas (Sagarpa-ACERCA-SIAP, 2012: s/p).

Seguro Popular, lo que no necesariamente equivale a un acceso efectivo a la salud. Esto, aunado a las precarias condiciones de vivienda, puede derivar en enfermedades que favorecen la desnutrición como las enfermedades diarreicas agudas e infecciones respiratorias agudas, las cuales en 2012 tuvieron una prevalencia entre niños menores de cinco años de 11 y de 44.8%, respectivamente (INSP, 2012: 16).

Con respecto a las causas de una insuficiente oferta de alimentos es preciso reconocer la problemática estructural del sector agrícola mexicano, que se caracteriza por tener un bajo crecimiento, incluso menor al de la economía en su conjunto. Asimismo, la productividad del trabajo de los campesinos y pequeños productores es reducida, hay un débil encadenamiento productivo, un creciente déficit en la balanza comercial agroalimentaria y ha caído el gasto público en la agricultura desde la década de 1980 (Sagarpa, Sedesol, INSP y FAO, 2013). De acuerdo con las cifras presentadas en el Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018 (PNMSH), de la producción potencial agrícola nacional estimada en 249.0 millones de toneladas, 131.0 millones son alimentos para consumo humano, pero cada año las mermas y pérdidas generadas a lo largo de la cadena alimentaria son del orden de los 40.0 millones de toneladas de alimentos (que equivalen a 252 000 millones de pesos), y ello se debe a una operación ineficiente, infraestructuras y equipos obsoletos, transporte inadecuado y sistemas de información tradicionales, entre otros (DOF, 2014: s/p).

Ahora bien, la inseguridad alimentaria tiene diferentes manifestaciones, de las que el hambre y la desnutrición son las más relevantes, pues aquejan fuertemente a la población en pobreza e impiden un ejercicio pleno del derecho a la alimentación.

De acuerdo con la FAO<sup>6</sup> la prevalencia de la subalimentación en el país desde 1990-1992 a 2011-2013 se ha mantenido inferior a

---

<sup>6</sup> Cabe señalar que aún no existe consenso en torno a los indicadores para medir el hambre, a diferencia de los indicadores utilizados para medir la desnutrición donde existe un mayor consenso.

5% (FAO, FIDA y PMA, 2013: 47).

Por su parte, con base en su propia metodología y definiciones, el Coneval estima que en 2012 casi una cuarta parte de los mexicanos (23.3%, es decir, 27.4 millones de personas) padecía carencia por acceso a la alimentación, es decir, inseguridad alimentaria severa o moderada (*DOF*, 2014: s/p). Asimismo, las estimaciones del Coneval corroboran la existencia de una estrecha vinculación entre la pobreza y el hambre, toda vez que una tercera parte de la población con carencia alimentaria vive en condición de pobreza extrema (Coneval, 2012). Cierto es que no se puede dejar de considerar que hay otras dos terceras partes de la población que también tiene carencia de alimentación, es decir, enfrenta inseguridad alimentaria.

Con base en las cifras del Coneval, en el interior del país se observan diferencias importantes entre las entidades federativas. En 2012, mientras que una tercera parte de la población de seis entidades federativas (Tabasco, Michoacán, Oaxaca, Morelos, Puebla y Nayarit) presentan carencia alimentaria, en nueve entidades (DF, Baja California, Nuevo León, Estado de México, Chihuahua, Quintana Roo, Campeche, Tamaulipas y Querétaro), menos de una quinta parte de su población padece esta carencia (Coneval, 2013d). Las estimaciones a partir de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2012, permiten corroborar la gravedad de la inseguridad alimentaria en el país (INSP, 2012).

México ha registrado una mejoría del estado nutricio de los menores de cinco años en los últimos 25 años, mostrando los mayores logros entre 1999 y 2006, “como resultado de la mejora de la disponibilidad de alimentos y del acceso a los mismos” (FAO, FIDA y PMA, 2013: 22). Los niveles de prevalencia de desnutrición global y desnutrición aguda en niños menores de cinco años en México ya alcanzaron valores inferiores a 5%, lo que es compatible con la eliminación de este fenómeno como problema de salud pública (si bien el reto sigue siendo disminuir la prevalencia de desnutrición

aguda en niños menores de cinco años al nivel de la prevalencia nacional). En contraste, la desnutrición crónica en los niños menores de cinco años, por su alta prevalencia —13.6% de acuerdo con datos de la Ensanut 2012 (INSP, 2012b: 152)— todavía representa un problema alarmante para el país por la trascendencia de sus efectos adversos en la morbilidad, mortalidad y el desarrollo psicomotor de los niños, y por sus repercusiones negativas en etapas posteriores de vida al afectar el desempeño físico e intelectual, lo que se traduce en desventajas de por vida en el desarrollo de las capacidades.

Tanto el Coneval como el INSP proporcionan evidencia empírica que denota que la problemática del hambre y la desnutrición afectan mayormente a la población indígena, la población rural, a la región sur del país, y se acentúan en aquellos hogares con peores condiciones de bienestar y conforme aumenta la intensidad de la inseguridad alimentaria de los hogares.

Es, pues, evidente que la situación de la problemática de inseguridad alimentaria en México refleja enormes desigualdades con profundas raíces históricas, y cuyos efectos tienden a reforzar dichas desigualdades. Sin dejar de reconocer que la acumulación de desventajas de los pobres los hace más propensos a padecer hambre y desnutrición, y que por tanto requieren atención prioritaria, se debe reconocer que, al menos con base en el indicador de carencia de alimentación del Coneval, existe un sector de la población que padece hambre pero al no vivir en condición de pobreza extrema alimentaria, no es considerado como parte de la población objetivo de la CNCH.

En este contexto, sería deseable que la Cruzada rebasara su énfasis en la disminución del hambre y la desnutrición para comprender un conjunto de acciones que vayan más allá y que busquen atacar el problema de la inseguridad alimentaria en un sentido más amplio, contemplando todas sus dimensiones con igual relevancia y con una visión de futuro que amplíe su alcance para cubrir a toda la población aquejada, a fin de garantizar el ejercicio del derecho a la alimen-

tación de forma plena y sostenible.

## LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

La CNCH se creó mediante un decreto presidencial, publicado en enero de 2013, en el cual se incluyeron, entre otros aspectos, sus objetivos, la definición de su población objetivo, la estructura institucional que haría posible su operación y los programas que la integrarían (*DOF*, 2013).<sup>7</sup> Como se mencionó, se identificó como su población objetivo a las 7.01 millones de personas en condición de “pobreza extrema alimentaria” que definen como aquellas que viven en pobreza extrema multidimensional y tienen carencia de alimentación (*DOF*, 2014).<sup>8</sup>

Durante el periodo que lleva en operación el diseño de la estrategia ha experimentado algunas modificaciones que se plasmaron en el PNMSH, publicado en abril de 2014, y que se refieren principalmente a sus objetivos y al listado de programas que la integran. La CNCH inició con cinco objetivos, y en el PNMSH se incluyó un objetivo adicional. En el cuadro 1, que muestra esta evolución en los objetivos, pueden observarse dos cambios: en el segundo objetivo relacionado con la desnutrición, se sustituye el verbo “eliminar” por “disminuir” y se incluye la reducción de la desnutrición crónica

(además de la aguda). Se agrega un nuevo objetivo relacionado con

---

<sup>7</sup> Se trata del “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre” (en adelante Decreto), *DOF* (2013).

<sup>8</sup> Esta cuantificación de la población objetivo se basa en la estimación realizada por el Coneval con cifras de 2012 (Coneval, 2013a: 12). De acuerdo con la metodología del Coneval para la medición multidimensional de la pobreza, una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando sus ingresos están por debajo de la LBM y presenta, al menos, tres carencias sociales. Por su parte, la carencia de alimentación se mide a través de una escala de seguridad alimentaria validada para el caso de México (Coneval, 2009).

la promoción del empleo y desarrollo económico.

Como se observa, los objetivos se centran en el hambre, la desnutrición, la producción agrícola, la pérdida y merma poscosecha, la generación de empleo y la participación comunitaria. Es evidente que la CNCH centra su atención en la subalimentación y no en el fenómeno más amplio de la malnutrición.

CUADRO 1  
Objetivos de la CNCH según el Decreto y el PNMSH

<i>Decreto</i>	<i>Programa Nacional México sin Hambre</i>
1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.	1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.
2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.	2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.	3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
4. Minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.	4. Minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
	5. Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.
5. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.	6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Fuente: DOF (2013, 2014).

Para avanzar en la consecución de sus objetivos la CNCH propone

un modelo de atención basado en la concurrencia territorial de un conjunto de intervenciones diversas a cargo de distintas dependencias gubernamentales de los tres niveles de gobierno, junto con la participación de las comunidades beneficiarias, sectores de la sociedad civil organizada y el sector privado.

El PNMSH, además de los objetivos, sus indicadores y metas, establece 17 estrategias y 82 líneas de acción que, a su vez, se vinculan con los programas o acciones que participan en la CNCH (*DOF*, 2014). Las intervenciones federales que se llevan a cabo en el marco de la Cruzada son, casi en su totalidad, programas preexistentes a cargo de las distintas secretarías de Estado y el presupuesto utilizado es exclusivamente el asignado a dichos programas, es decir, la estrategia no tiene un presupuesto propio. El listado inicial publicado en el Decreto incluía 70 programas sociales federales propuestos para apoyar la instrumentación de la CNCH.<sup>9</sup> Este conjunto se modificó con el PNMSH, donde se nombran 55 programas de las distintas dependencias federales que integran la Cruzada (*DOF*, 2014).<sup>10</sup> Las acciones federales se complementan con aquellas acciones de los gobiernos estatales y municipales que se vinculan con los objetivos de la CNCH y la propuesta de intervención se materializa en matrices de inversión para cada municipio y estado.

Dada la importancia de la coordinación inter e intragubernamental de este esquema de operación, la columna vertebral de la cual depende el funcionamiento de la Cruzada es el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE), el cual está con-

---

<sup>9</sup> Si bien el Decreto enlista 70 programas federales, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Empleo Temporal fueron citados en tres ocasiones por lo que, sin contabilizar las repeticiones, resulta un universo total de 66 programas.

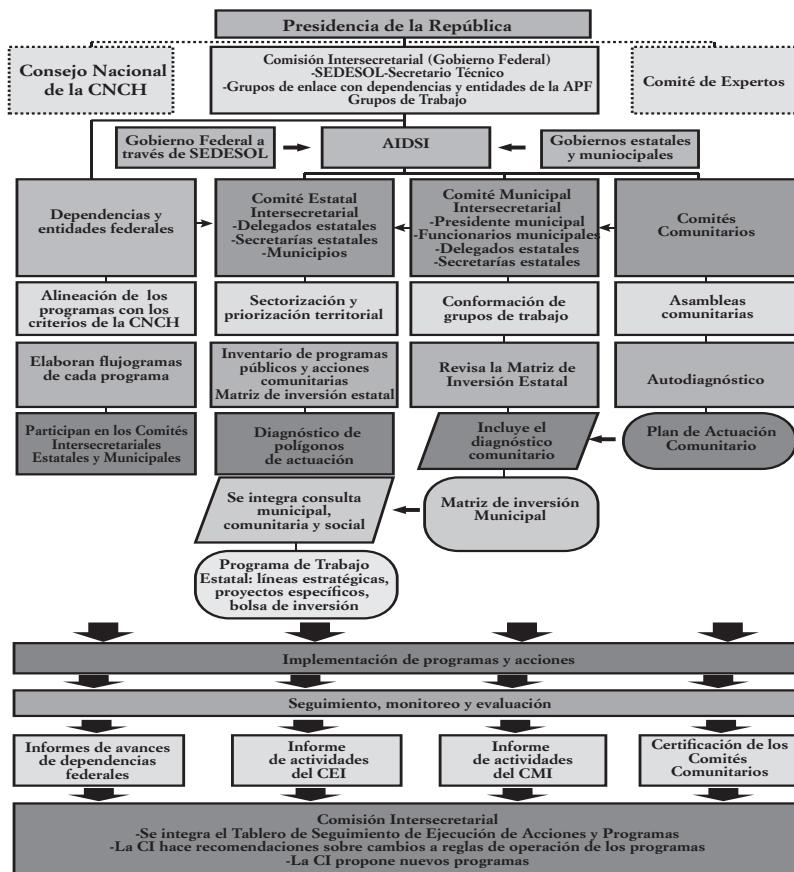
<sup>10</sup> En el PNMSH se enlistan 82 intervenciones que, aunque en el encabezado se les nombra “programas”, en realidad incluyen programas y componentes (*DOF*, 2014). En total, estas intervenciones conforman 55 programas. Como se detallará más adelante, algunos de los 66 programas originales se eliminaron y se agregaron nuevos.

formado por distintas instancias que tienen la finalidad de articular la participación de los diversos actores en torno a la consecución de los objetivos.

GRÁFICA 3

## Proceso de coordinación interinstitucional e intergubernamental de la CNCH

Fuente: Yaschine, Ochoa y Hernández (2013: 97).



En la gráfica 3 pueden observarse estas instancias, la relación que se propone entre ellas, así como algunos de los procesos relevantes

para el funcionamiento de la estrategia. A nivel federal se crearon la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la CNCH (como instancia de concertación entre las dependencias y entidades públicas federales participantes), el Consejo Nacional (espacio de vinculación con representantes de la academia, organizaciones sociales y sector privado) y el Comité de Expertos (que agrupa académicos especialistas en la materia). Se suscribieron Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente (AIDSI) entre el gobierno federal y las entidades federativas (excepto el Distrito Federal que no aceptó suscribirlo), y se constituyeron consejos estatales para la participación de los actores sociales a nivel estatal y comités intersecretariales estatales y municipales como espacios de concurrencia entre las instancias de los tres niveles de gobierno. Finalmente, se ha promovido la integración de comités comunitarios con los beneficiarios de los programas participantes en la CNCH.

La estrategia ha avanzado gradualmente en su cobertura territorial. Durante 2013 la instrumentación de la Cruzada se concentró en 400 municipios (con 51.7% de la población objetivo) y a partir de 2014 se agregaron 612 (con 25.0% de la población objetivo), para sumar un total de 1 012 municipios en los que se estima que habitan alrededor de 5.3 millones de personas en pobreza extrema de alimentación (*DOF*, 2014: 5).

La selección de los municipios se basó en una clasificación municipal con base en cuatro criterios poblacionales<sup>11</sup> y se buscó asegurar que hubiera municipios de todos los estados del país. Durante 2015 se planea ampliar la cobertura para abarcar la totalidad de los

---

<sup>11</sup> Estos criterios son: 1) Número de personas en pobreza extrema a nivel municipal, 2) porcentaje de población en pobreza extrema a nivel municipal, 3) número de personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación, y 4) porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación. Una revisión del proceso de selección de los primeros 400 municipios muestra que se siguieron los criterios en la mayoría de los casos, con excepción de 19 municipios en cuya selección hubo espacio a la discrecionalidad (Coneval, 2013a; Yaschine, Ochoa y Hernández, 2013).

municipios del país. Además de la focalización geográfica, la Cruzada plantea que las acciones se focalicen en los individuos de su población objetivo, aunque aún no se ha concluido la recolección de información necesaria para aterrizar la focalización individual.

Entre los resultados que la CNCH destaca hasta agosto de 2014 se incluyen: la creación de 3 980 comedores comunitarios, la incorporación de 546 369 familias al Programa de Apoyo Alimentario (PAL) en su modalidad Sin Hambre, el apoyo a 2 412 proyectos para fortalecer estrategias de autoconsumo, la instalación de 16 290 huertos familiares, 1 062 129 nuevas afiliaciones al Programa Pensión para Adultos Mayores, la entrega de suplementos alimenticios y medición de peso y talla de 1 932 496 niños, el apoyo del Programa de Empleo Temporal a 416 438 personas y la creación de 60 099 comités comunitarios (Sedesol, 2014). Estas cifras reflejan el conteo de acciones que la Cruzada reporta para algunos de los programas que integran la estrategia. No obstante, el análisis sistemático de los indicadores de avance de los programas está aún en proceso como parte de la evaluación externa y en el corto plazo no se conocerán resultados sobre su impacto en indicadores de bienestar de las familias.

## RETOS DE LA CNCH DESDE UN ENFOQUE DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Con base en los elementos planteados en las secciones anteriores, en este apartado se analizan algunos aspectos del diseño, la instrumentación y la evaluación de la CNCH que son relevantes para identificar elementos favorables, así como retos que deben atenderse con miras a aumentar su potencial de éxito en el logro de sus objetivos.

### *Aspectos de diseño*

Originalmente, la Cruzada buscó insertarse en el contexto de otros esfuerzos a nivel internacional que tienen como objetivo el logro

de la seguridad alimentaria, principalmente el programa Hambre Cero en Brasil. El diseño original de la CNCH, expresado en los objetivos del Decreto, guarda una estrecha relación con las dimensiones de la seguridad alimentaria.<sup>12</sup> Por ejemplo, los objetivos 1 y 2 de la CNCH se relacionan fuertemente con las dimensiones de acceso y utilización del enfoque de la FAO, ya que inciden directamente en la posibilidad de acceder a alimentos de calidad y en cantidad suficiente, prepararlos adecuadamente en condiciones higiénicas y atender los problemas de salud que pueden limitar la absorción de los nutrientes. Lo anterior contribuye a la eliminación del hambre y a la mejoría de las condiciones nutricionales de la población que recibe los apoyos de los programas participantes en la estrategia.

Por su parte, los objetivos 3 y 4 de la Cruzada se relacionan directamente con la dimensión de disponibilidad de alimentos, dado que es necesario que estos existan en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades alimenticias de la población. Los objetivos 3 y 5 se relacionan de forma directa con el acceso económico a los alimentos. Cabe señalar que ningún objetivo de la CNCH se refiere explícitamente a la dimensión de estabilidad, que tiene creciente relevancia debido a los períodos de alza en los precios de los alimentos que se han experimentado en los últimos años, así como por la mayor recurrencia de desastres por fenómenos naturales. Asimismo, el objetivo 6, que se refiere a la promoción de la participación comunitaria, no se relaciona directamente con ninguna dimensión de la seguridad alimentaria. No obstante, dada la relevancia de la participación de la comunidad en las distintas etapas de esta política, ésta podría considerarse como una herramienta transversal para el logro de los objetivos.

En segundo lugar, en el Decreto se plantea el problema en términos del derecho a la alimentación de toda la población pero,

---

<sup>12</sup> Para un análisis detallado de la Cruzada desde un enfoque de seguridad alimentaria, incluyendo la relación entre sus objetivos y las dimensiones de este enfoque, véase Yaschine, Ochoa y Hernández (2014). También se incluye un análisis de la relación de estos dos elementos, con los objetivos del Reto Hambre Cero.

posteriormente, se hace un acotamiento a la población en pobreza extrema alimentaria. Así, en el Decreto, la creación del programa SINHAMBRE se sustenta en el reconocimiento de que un amplio conjunto de la población mexicana no ejerce su derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad en el país, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos instrumentos jurídicos internacionales, lo cual es resultado de la inseguridad alimentaria y deriva en situaciones de hambre. En este Decreto se afirma que la prioridad del gobierno federal es garantizar el derecho a la alimentación de toda la población y “que ningún mexicano padezca hambre” (*DOF*, 2013: 2). La cifra de carencia alimentaria en el país en 2012, 27.4 millones de mexicanos, puede considerarse una medida inicial de la magnitud del problema a atender.<sup>13</sup>

Sin embargo, más adelante en dicho Decreto se acota el alcance de la CNCH a la atención de aquellos individuos que viven en condiciones de pobreza extrema y experimentan carencia de alimentación, que alcanzó en 2012 a 7.01 millones de personas a nivel nacional. Por tanto, desde su inicio, la Cruzada sólo se propuso atender a una cuarta parte de la población que presenta el problema de carencia alimentaria. Si bien es justificable la priorización de la atención en personas en condiciones de mayor desventaja, es importante destacar que una estrategia contra el hambre no se plantee una ampliación gradual de la cobertura hacia esta población (Coneval, 2013a: 95).

Un aspecto estrechamente relacionado con el anterior, y que puede ayudar a entender la racionalidad con la que se acotó la población objetivo, es la definición del problema a atender. Ante la solicitud del Coneval de precisar su definición conceptual de hambre (Coneval, 2013a), la CNCH elaboró su propia acepción del concepto de acuerdo con la cual hambre es “la situación que enfrenta

---

<sup>13</sup> Se refiere a la población que experimentaba inseguridad alimentaria moderada y severa, de acuerdo con la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria.

una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria” (Sedesol, s/f a). Esto es, la definición de hambre en la CNCH es una definición operativa, en la cual se acota su universo de atención. Por tanto, se deja fuera de esta definición a personas que pueden padecer hambre pero que no cumplen con los criterios de la población objetivo, por ejemplo, la población en pobreza no extrema o no pobres que presentan carencia alimentaria.

De hecho, se ha observado una evolución en el discurso de la Cruzada desde una perspectiva amplia del derecho a la alimentación y seguridad alimentaria planteada en el Decreto, hacia una estrategia de combate a la pobreza extrema alimentaria que pone énfasis en la necesidad de mejorar la alimentación y nutrición entre esta población.

La acotación del universo de atención a los segmentos en pobreza extrema alimentaria no sólo ha tenido implicaciones en la jerarquización de los esfuerzos en esta población, sino que ha ejercido una fuerte influencia en el diseño del modelo de intervención de la estrategia, el cual se ha expresado como una estrategia de combate a la pobreza extrema, más que de atención a la inseguridad alimentaria. Este punto queda bien exemplificado en el planteamiento original de la Matriz de Marco Lógico (MML) de la Cruzada, su principal instrumento de planeación (Sedesol, s/f b), la cual en sus inicios no estaba organizada con base en los objetivos de la estrategia sino, exclusivamente, en torno a las carencias sociales para la medición oficial de la pobreza multidimensional. No obstante, es preciso reconocer que en 2014 dicha matriz fue modificada para aumentar su congruencia con los objetivos de la CNCH que, como se mencionó al inicio de este apartado, guardan relación con las dimensiones de la seguridad alimentaria (Sedesol, s/f c). En esta nueva matriz, los componentes de pobreza multidimensional se mantienen exclusivamente como factores que inciden en el logro del objetivo 1 de erradicación del hambre y se agregan otros componentes relacionados con los demás objetivos.

Además de esta modificación de la MML, existe evidencia de que se ha trabajado en objetivos de la estrategia relacionados con las dimensiones de seguridad alimentaria. Por ejemplo, se ha avanzado en el diseño de una estrategia productiva que busca incidir de forma directa en el objetivo 3,<sup>14</sup> y ha habido avances en cuanto al objetivo 4, de minimización de las pérdidas poscosecha y de alimentos, como la elaboración de un indicador para medir esta pérdida, el cual fue incluido en el PNMSH. Por otra parte, el hecho de añadir el objetivo 5, que busca promover el desarrollo económico y el empleo, es un reconocimiento a la necesidad de implementar acciones estructurales en la materia.

Un aspecto relevante es que las modificaciones formales a la estrategia mencionadas previamente, deben analizarse en conjunto con su operación en la práctica. Por ejemplo, persiste una mayor atención de las carencias sociales que definen la pobreza y, por tanto, que inciden directamente en los objetivos 1 y 2 de la Cruzada. En este sentido, un elemento a analizar son los indicadores de los objetivos, contenidos en la MML, que se presentan en el cuadro 2. Se observa que el objetivo 1 cuenta con un mayor número de indicadores lo que se relaciona, precisamente, con la integración de las dimensiones de pobreza a esta meta. En el apartado de evaluación se abunda en el análisis de los indicadores.

Los aspectos mencionados en los párrafos anteriores expresan una estrategia en constante evolución, y que los cambios se mueven en sentidos que pueden parecer contradictorios. Por un lado, hay una moderación del enfoque y del discurso basada en el cumplimiento del derecho a la alimentación de todos los mexicanos y en la necesidad de una solución integral sustentada en la seguridad alimentaria,

---

<sup>14</sup> El cambio del programa Oportunidades al programa Prospera introduce como principal modificación la inclusión de una perspectiva productiva y laboral que busca vincular a sus beneficiarios con otros programas que fomenten sus potencialidades productivas. Hay que recordar que Oportunidades es uno de los principales programas participantes en la CNCH.

de forma tal que actualmente el apoyo de la estrategia se acota con mayor fuerza a la reducción de la pobreza extrema y la erradicación del hambre. Por otro lado, se mejoraron aspectos del diseño de la estrategia, como la modificación de la MML y la inclusión de un objetivo, elementos que apuntan hacia la consideración de aspectos estructurales del problema. Parece entonces que existe una tendencia a la convergencia entre el marco conceptual de la CNCH y su diseño, elementos que estaban muy disociados en las etapas iniciales.

CUADRO 2  
Objetivos de la CNCH y sus indicadores

<i>Objetivo</i>	<i>Indicador</i>
Objetivo 1	Porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación
	Porcentaje de personas en pobreza extrema de alimentación con carencia de acceso a servicios de salud
	Porcentaje de personas en pobreza extrema de alimentación sin acceso a seguridad social
	Porcentaje de personas en pobreza extrema de alimentación con carencia por rezago educativo
	Porcentaje de personas en pobreza extrema de alimentación con carencia por calidad y espacios de la vivienda
	Porcentaje de personas en pobreza extrema de alimentación con carencia de acceso a los servicios básicos de la vivienda
Objetivo 2	Prevalencia de desnutrición crónica (talla para la edad) en menores de 5 años de edad beneficiarios de Oportunidades
	Prevalencia de emaciación (bajo peso para la talla) en menores de 5 años de edad beneficiarios de Oportunidades
	Prevalencia de bajo peso (para la edad) en menores de 5 años beneficiarios de Oportunidades
Objetivo 3	Tasa de crecimiento del volumen de la producción agroalimentaria de la población en zonas rurales marginadas respecto al año base
Objetivo 4	Incremento de los recursos con los que se apoya a Bancos de Alimentos
Objetivo 5	Tasa de variación real del ingreso promedio de los hogares en pobreza extrema de alimentación <sup>1</sup>
Objetivo 6	Porcentaje de Comités Comunitarios instalados en los municipios de la Cruzada contra el Hambre

<sup>1</sup> Este indicador mide cómo se modifica el ingreso de las familias en situación de pobreza extrema de alimentación apoyadas por PAL y Oportunidades. Incluye ingresos monetarios y no monetarios.

Fuente: Sedesol (s/f c).

Por último, en relación con las recomendaciones del HLPE para la implementación de una estrategia de seguridad alimentaria para la población en pobreza (resumidas en el segundo apartado de este artículo), se pueden destacar aspectos de la Cruzada que favorecen un avance hacia una solución integral de la inseguridad alimentaria, aunque exclusivamente entre la población en pobreza extrema.

En un contexto en el cual existe un marco normativo comprehensivo respecto al derecho a la alimentación,<sup>15</sup> la CNCH creó una estructura institucional o sistema y diseñó un modelo de intervención basado en la coordinación intersecretarial e intergubernamental, y en la participación ciudadana para el logro de sus objetivos. Si bien esto es recomendable, debe tenerse en mente el reto que constituye la coordinación interinstitucional, el cual se exacerba por el diseño particular que coloca a la Sedesol como cabeza de la estrategia, lo cual pudiera constituir un obstáculo para la apropiación por las demás instancias federales. En este sentido, quizá sería conveniente considerar la creación de un órgano coordinador de la Cruzada independiente de las secretarías de Estado que integre los esfuerzos realizados en la materia, lo que permitirá aumentar sus posibilidades de continuidad.

Otro rasgo de la Cruzada que coincide con las recomendaciones internacionales es la integración de los programas pertenecientes con los distintos sectores sociales y económicos: salud, educación, economía, agricultura, entre otros. Los programas incluyen una amplia gama de instrumentos de intervención que van desde aquellos destinados a la provisión directa de alimentos que incidan de forma inmediata en la problemática, así como acciones que buscan fomen-

---

<sup>15</sup> El cual se plasma en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y algunas leyes secundarias, con la salvedad de que no se ha promulgado a la fecha una ley secundaria sobre alimentación. Asimismo, la firma de tratados internacionales forma parte integral del marco normativo nacional, más aún a partir de la reforma al artículo 1 en 2011 que los eleva a rango constitucional.

tar la producción agrícola, los proyectos productivos y de creación de empleo.

No obstante, más allá de las características de diseño de los programas es necesario que se tomen en cuenta aspectos sobre su puesta en práctica, como la efectividad que han mostrado en evaluaciones previas y el éxito en lograr la coordinación necesaria entre los programas que dependen de diversas secretarías, y que tienen su propio modelo de atención, población objetivo y mecanismos de focalización.

También es necesario asegurar que los programas incluidos tengan una influencia real en la estrategia, como sería el caso del logro de los objetivos relacionados con la producción y pérdida de alimentos, y con el desarrollo y el empleo. Algunos de estos aspectos se retomarán en el siguiente apartado.

### *Modelo de intervención*

Como se mencionó, el modelo de intervención de la CNCH se sustenta en la concurrencia de programas en los territorios seleccionados y en la población objetivo. La puesta en práctica de dicho modelo presenta una serie de retos. En este apartado se toma como eje el que se relaciona con el análisis de los programas participantes en la CNCH. Se da cuenta de los ajustes realizados en la definición de los programas participantes, se analiza la vinculación de los programas con las dimensiones de seguridad alimentaria y se presentan algunas evidencias sobre su efectividad con base en evaluaciones realizadas previamente.

Los programas participantes en la CNCH han tenido variaciones importantes. Como se ha dicho previamente, mientras en su inicio se contempló la participación de 66 programas, en el PNMSH se reconocen 55 programas (*DOF*, 2014: s/p). De los 66 programas originales enlistados en el Decreto en 2013 (*DOF*, 2013: s/p), en el listado incluido en el PNMSH solamente continuaron 32 y se incorporaron

23 diferentes. Si bien esto refleja que la CNCH está en constante evolución, también pone de manifiesto que no existió de inicio un diagnóstico adecuado de los programas que incidían en la resolución de la problemática. Además, en la primera fase de la estrategia la selección de programas no se acompañó de una adecuada justificación de su pertinencia en el marco de la CNCH.

Considerando los 66 instrumentos de intervención originales de la Cruzada, un estudio previo analizó su pertinencia respecto a las dimensiones del enfoque de seguridad alimentaria, a partir de la revisión del objetivo general (o propósito) de cada uno de los programas (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2014).<sup>16</sup> Derivado de este análisis se identificaron los programas vinculados, ya sea de forma directa o indirecta,<sup>17</sup> con alguna(s) de las cuatro dimensiones de dicho enfoque. Se encontró lo siguiente: un porcentaje importante de los programas (77.3%) tienen potencial de contribuir con el “acceso a los alimentos”, casi la mitad (45.5%) contribuye directa o indirectamente con la “disponibilidad de alimentos”, pero una menor proporción tiene potencial para incidir en la “utilización de los alimentos” (34.9%) y en la “estabilidad a lo largo del tiempo” (39.4%) (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2014: 25-26).

Entre las reflexiones más importantes que se derivan de ello son, en primer lugar, que los instrumentos de la CNCH tienen potencial para constituir una estrategia de seguridad alimentaria. No obstante, de acuerdo con el número de intervenciones, existe cierta concentración de esfuerzos en las primeras dos dimensiones —ac-

---

<sup>16</sup> Cabe señalar que en ese ejercicio no se abundó sobre la efectividad de los programas para la consecución de tal objetivo de acuerdo con sus evaluaciones, ni se revisaron con detalle las intervenciones específicas de los programas.

<sup>17</sup> El criterio utilizado para determinar el tipo de vinculación fue el siguiente: si podía asumirse que el programa tiene incidencia en alguna de las dimensiones de la seguridad alimentaria se catalogó como “vinculación directa”. En los casos donde se podía asumir que el programa más bien repercute en algún aspecto, el cual a su vez es el que incide en alguna de las dimensiones de la seguridad alimentaria, se consideró como “vinculación indirecta”.

ceso y disponibilidad— y menor atención a las dos dimensiones restantes, aun cuando deben considerarse igualmente relevantes para garantizar la seguridad alimentaria de la población. Sin duda, este análisis tendría que complementarse con una evaluación de la importancia real de estas intervenciones para incidir en las dimensiones, por ejemplo, de su cobertura o efectividad. Asimismo, será importante desarrollar un análisis similar considerando el conjunto de programas que participan actualmente en la Cruzada pues, dados los cambios, el balance descrito puede haberse modificado.

En segundo lugar, el éxito de las intervenciones de una estrategia que persiga garantizar la seguridad alimentaria no depende únicamente de su diseño, sino también de sus rasgos de operación y de la efectividad de las acciones incluidas. Para exemplificar este punto se revisaron los resultados e impactos de programas que podrían considerarse como emblemáticos de la CNCH, principalmente en materia de alimentación, nutrición y salud, documentados por evaluaciones externas disponibles:

- La evaluación de impacto de corto plazo del Programa Oportunidades (ahora Prospera) evidencia un impacto positivo de 13% en el gasto promedio en alimentos de las familias rurales, con lo cual mejoraron la calidad de su dieta (IFPRI, 2000: 38). En zonas urbanas, por otro lado, la evaluación identifica un aumento en el consumo de los hogares urbanos, principalmente en el rubro de alimentos (entre 14-18% en el periodo) (Coneval, 2009a: 9). Asimismo, una evaluación del impacto en materia de salud reporta en 2006 un aumento en la utilización de servicios de salud preventiva de 12% en beneficiarios rurales de 18 a 49 años y de 18% entre beneficiarios de 50 y más años. También hay una reducción en los días de enfermedad en 20 y 22% de los beneficiarios rurales de 0 a 5 y 16 a 49 años, respectivamente (Coneval, 2009a: 5). En contraste, en esta evaluación se resalta que Oportunidades no tiene aún capacidad

suficiente para atender la demanda, con la calidad debida, de la población de comunidades rurales e indígenas (Coneval, 2009a). La Ensanut 2006 documenta una disminución en la prevalencia de baja talla en beneficiarios de Oportunidades rurales menores de 5 años de 1999 a 2006, de casi el doble de lo observado en la muestra nacional (10.8 puntos porcentuales), aunque la reducción en zonas urbanas fue marginal. No obstante, los avances son insuficientes porque permanece una prevalencia de emaciación, baja talla y bajo peso entre los niños beneficiarios (Coneval, 2009a: 7).

- La evaluación de la consistencia y resultados del PAL realizada en 2012 encontró una mejoría en micronutrientes como hierro, zinc y vitamina C entre los miembros de los hogares beneficiarios (Coneval, 2012a).
- La evaluación sobre el desempeño del Programa Pensión para Adultos Mayores (antes 65 y más) de 2013, refiere que las pensiones no contributivas implican un aumento en el gasto familiar (24%) y que los adultos mayores perciben una mejora en su bienestar al contar con un ingreso regular que les otorga capacidad de compra y reduce su dependencia económica (Coneval, 2013e: 2). En línea con esto, la evaluación de impacto del programa de 2009 encuentra “efectos positivos en el estado de salud de los adultos mayores y una reducción considerable de la inseguridad alimentaria” (Coneval, 2013e: 2).
- La evaluación sobre el desempeño del Seguro Popular de 2013 señala que hay una mayor probabilidad de utilización de servicios de salud entre la población afiliada del sector rural y, en general, existe una disminución en la probabilidad de realizar gastos de bolsillo y gastos en atención primaria y en hospitalización. No obstante, no se observan efectos positivos en las condiciones de salud de los beneficiarios, lo que apunta a mejorar el mecanismo de acreditación de las unidades médicas para asegurar la calidad de la atención en salud (Coneval: 2013f).

- La evaluación sobre el desempeño del Programa Caravanas de la Salud de 2013 documenta que el programa ha llegado a casi la totalidad de localidades dispersas y alejadas en el país (Coneval, 2013g: 12-14), logrando la cobertura de varias intervenciones de salud, aunque si bien solamente en un nivel básico de atención. Por ello, se considera que estos esfuerzos son insuficientes para generar una atención integral de las necesidades de salud, lo que demanda reforzar su vinculación con las unidades fijas de salud.

Estos puntos pretenden ilustrar el hecho de que, a pesar de los avances logrados a través de estos programas, existen algunos puntos críticos que se requiere atender para mejorar la eficacia de sus intervenciones, pues todavía existe inseguridad alimentaria y una alta prevalencia de desnutrición entre la población infantil del país. Con base en las evaluaciones, entre los retos a destacar de los programas relacionados con el ámbito alimentario y nutricional, se encuentran: asegurar una provisión de servicios de calidad y el acceso efectivo a ellos, más allá de asegurar la afiliación a las distintas instituciones de salud; mejorar la focalización individual de acciones que han probado tener impacto positivo, como es el consumo de suplementos alimenticios, la educación en temas de nutrición y el monitoreo nutricional de los niños y mujeres embarazadas o en lactancia; actualizar los sistemas de información, así como las evaluaciones de los programas sobre sus impactos relevantes para el estado nutricional de la población y respecto a su capacidad real para prevenir y atender riesgos que puedan vulnerar el derecho a la alimentación. Por último, un área muy importante de oportunidad que comparten el conjunto de los programas que participan en la CNCH y que se evidencia por la normatividad de su operación es la cobertura de localidades rurales muy pequeñas y de baja accesibilidad, las cuales, al menos una parte de ellas, es posible afirmar que hasta ahora continúan desatendidas.

Un análisis similar al ejemplificado aquí para el área de alimentación y nutrición podría desarrollarse para los programas como los de fomento a la producción y al empleo, que inciden en otras dimensiones de la seguridad alimentaria. Una revisión detallada del conjunto de programas permitiría identificar su potencial para resolver la problemática de la seguridad alimentaria de la población objetivo de la Cruzada, la cual tendría que tomar en cuenta, entre otros aspectos, los recursos y la cobertura de cada programa, así como su eficacia. Esto también haría visible la existencia de vacíos (en caso de que los hubiera) en la atención a problemáticas concretas.

Por último, cabe resaltar otros aspectos relevantes respecto al modelo de intervención de la CNCH y los programas incluidos.

- 1) Uno de los aspectos más relevantes de dicho modelo es la coordinación de los esfuerzos de las distintas secretarías y dependencias para que se traduzcan en una atención simultánea de las múltiples causas de la inseguridad alimentaria que aquejan a la población prioritaria. Si bien se reconocen los esfuerzos para crear el andamiaje institucional de SINHAMBRE que favorezca esta coordinación, persisten retos para lograr atender de forma articulada las distintas necesidades de la población objetivo.
- 2) Como se ha descrito previamente, el modelo considera la complementariedad de las acciones federales con los gobiernos estatales y municipales, pero en la práctica la implementación de la Cruzada ha descansado primordialmente en un conjunto de programas de la administración pública federal. Por tanto, es necesario reforzar la concurrencia entre niveles de gobierno para aumentar su potencial efectividad.
- 3) Los programas participantes en la estrategia, tanto aquellos incluidos en 2013 como los actuales (con excepción de uno), son programas que ya existían desde antes de la puesta en marcha de la Cruzada. Estos programas han conservado su capacidad

instalada y no cuentan con recursos presupuestarios específicos para la operación de la CNCH. Por ello se vuelve relevante reforzar la acción de aquellos programas que han demostrado ser efectivos, pero cuya cobertura y presupuesto es insuficiente. Asimismo, hay que tomar en cuenta que la reorientación de acciones y presupuesto hacia la población objetivo de la Cruzada se enfrenta con rigideces normativas e institucionales que pueden ser difíciles de superar.

#### *La evaluación de la CNCH*

La normatividad actual en México manda el monitoreo y la evaluación de los programas federales en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño. La Ley General de Desarrollo Social otorga al Coneval la atribución de coordinar la evaluación de los programas sociales federales y las normas en la materia que establecen la obligatoriedad de los programas de elaborar una MML como instrumento de planeación, monitoreo y evaluación, enlistan los tipos de evaluaciones a realizar, y obligan a los programas a difundir públicamente los resultados de sus evaluaciones (*DOF, 2007*).<sup>18</sup>

En seguimiento a las normas aplicables, el Coneval estableció en 2013 un plan de evaluación externa de la CNCH para el periodo 2013-2019 que incluye diversos tipos de estudios para evaluar su diseño, sus resultados intermedios, su impacto, así como sus procesos de coordinación interinstitucional y de participación social. Las metodologías utilizadas son diversas y reflejan la complejidad de evaluar no un programa, sino una estrategia conformada por un conjunto de intervenciones, cada una de las cuales tiene objetivos, población objetivo, modelos de operación e indicadores dis-

---

<sup>18</sup> Esto se establece en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, en los cuales se enlistan los siguientes tipos de evaluación: de consistencia y resultados, de indicadores, de proceso, de impacto y específica de desempeño (*DOF, 2007*).

tintos. Se contemplan estudios documentales de gabinete, investigación cualitativa en campo, recolección de encuestas, análisis estadístico de indicadores de gestión y estimaciones de impacto con técnicas de pareamiento a nivel municipal (Coneval, 2013b, 2014). El conjunto de evaluaciones permitirá conocer el desarrollo de procesos claves, los resultados e impactos de la estrategia y contar con insumos para mejorar su diseño y su instrumentación.

El programa de evaluación definido por Coneval constituye una pieza importante que debería de visualizarse no como un proceso externo sino como parte integral de la Cruzada, por lo que es prioritario garantizar la continuidad de la evaluación y su utilización para la mejora de la estrategia. Para que el ejercicio de evaluación sea aprovechado en su máximo potencial será necesario que se consideren algunos aspectos relevantes.

Primero, los ejercicios de evaluación externa de la Cruzada se beneficiarían de su anclaje en el enfoque de seguridad alimentaria, lo cual implica hacer visibles los avances y retos en las cuatro dimensiones de dicho enfoque. El énfasis de la CNCH en el combate a la pobreza, con mayor distancia respecto a la seguridad alimentaria (como se ha argumentado previamente), no sólo ha tenido implicaciones en los ámbitos de diseño e instrumentación, sino también en la evaluación. Quizás el ejemplo más claro de lo anterior sean los indicadores que se incluyen en el PNMSH para medir los seis objetivos y los indicadores establecidos en la MML para evaluar los componentes relacionados con cada objetivo. Este conjunto de indicadores, que se utilizarán para medir los resultados de la estrategia, se enlistaron en el cuadro 2.

La importancia de una adecuada selección de los indicadores reside en que hacen observables algunos aspectos, pero también en que pueden restar visibilidad a otros resultados relevantes. En este caso particular, cabe preguntarse si los indicadores definidos son pertinentes y suficientes para medir los resultados de la CNCH desde un enfoque de seguridad alimentaria. Una mirada a dichos indicadores

muestra que estos tienen un alcance restringido, que no logra reflejar de forma integral los avances en las dimensiones de este enfoque.

Los indicadores del objetivo 1 tienen relación indirecta con las dimensiones de acceso (económico y físico) y de utilización de los alimentos, pero se acercan más a un enfoque de superación de la pobreza en tanto que retoman directamente las carencias que conforman la medición oficial de la pobreza. Los indicadores del objetivo 2 se asocian a la dimensión de utilización de los alimentos y permiten el seguimiento de avances nutricionales (tanto de desnutrición crónica como aguda), pero no permiten conocer la evolución de otros indicadores relacionados con la malnutrición y se acotan exclusivamente a la población beneficiaria del programa Oportunidades, aun cuando el sector potencialmente más vulnerable de la población en pobreza extrema alimentaria no es beneficiario de este programa. El indicador del objetivo 3, asociado con la dimensión de disponibilidad de los alimentos, permite captar el cambio en la producción agrícola de zonas marginadas, lo cual supone que ello reflejaría la modificación de la producción e ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas. El indicador con mayor debilidad es el correspondiente al objetivo 4, ya que debería brindar información sobre los avances en la reducción del desperdicio y merma de alimentos (vinculado con la dimensión de disponibilidad), pero se limita a mostrar el cambio en los recursos financieros para apoyar a los bancos de alimentos. Por su parte, el indicador del objetivo 5 se relaciona con la dimensión de acceso económico a los alimentos, pero se refiere exclusivamente a la población objetivo de la Cruzada que es beneficiaria del PAL y de Oportunidades, dejando potencialmente fuera de la medición a aquel sector que no esté incorporado a estos programas. Por último, el indicador del objetivo 6 que, como se mencionó, no se asocia a ninguna dimensión específica de la seguridad alimentaria, se restringe a mostrar el porcentaje de comités comunitarios creados, pero no abunda en su funcionamiento como instancia de organización y representación de la población. Como se

ha dicho, ninguno de los objetivos o indicadores se relaciona con la dimensión de estabilidad.

Las debilidades de los indicadores no sólo limitan la visibilidad de elementos relevantes de la problemática, sino que pueden generar incentivos perversos que se orienten a privilegiar las acciones que incidan directamente sobre los indicadores, por encima de otras que puedan ser igualmente importantes para mejorar la situación social. Es precisamente el reconocimiento de este hecho lo que dio origen a una recomendación de Coneval a la CNCH para que se incluyeran indicadores complementarios (Coneval, 2013a).

Para la realización de las evaluaciones es indispensable tener acceso a información confiable y sistematizada, así como a los actores clave en las instancias, procesos e intervenciones relevantes. Coneval (2013a) ha señalado que la información documental de la Cruzada no se encuentra sistematizada adecuadamente y que es necesario hacer un esfuerzo mayor en la materia. Esta situación dificulta el ejercicio de evaluación y, seguramente, el propio proceso de gestión. Si bien la publicación del PNMSH significa un avance, todavía hay una brecha importante para que la información disponible para la evaluación sea óptima.

La CNCH tiene un mecanismo interno de seguimiento a las acciones específicas de los programas que la integran, el cual se materializa en lo que denominan como “tablero de control” (Coneval, 2013a; DOF, 2014). Éste es un insumo que no es sólo relevante para el monitoreo interno, sino también para la evaluación de resultados. Por tanto, es importante que se mantenga actualizado, que permita capturar adecuadamente la aportación de cada secretaría o dependencia a los objetivos de la Cruzada y que se haga disponible para los ejercicios de evaluación.

En lo general, se observa que la Cruzada podría mejorar la información que tiene disponible públicamente para uso de la ciudadanía, incluyendo, por ejemplo los resultados de las evaluaciones en su propia página web.

## REFLEXIONES FINALES

En el texto se ha buscado argumentar que el enfoque de seguridad alimentaria es adecuado para sustentar una estrategia integral dirigida a atacar las causas inmediatas y estructurales de la inseguridad alimentaria, así como sus principales manifestaciones, en la forma de hambre y desnutrición. Se argumenta que el enfoque no sólo sería útil como marco para el diseño de la CNCH, en tanto que otorgaría una visión más amplia de las acciones necesarias, sino también como herramienta para analizar la instrumentación y evaluación de la estrategia.

Incluso una breve revisión de la situación de la seguridad alimentaria en México, da cuenta de su complejidad y multidimensionalidad. El problema de la inseguridad alimentaria trasciende su relación con la pobreza extrema, como lo demuestra el hecho de que la carencia alimentaria alcanza a la población en pobreza moderada y no pobre. No obstante, la inseguridad alimentaria es una clara manifestación de la desigualdad social que persiste en el país, se relaciona también de forma muy cercana con la alta incidencia de pobreza y puede considerarse como uno de los factores que inciden sobre la persistencia intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. En el ámbito de la nutrición, los indicadores muestran avances, pero todavía hay prevalencias inaceptables de desnutrición entre niños menores de cinco años, principalmente la crónica, que afecta prioritariamente a los indígenas que viven en el sur del país y pertenecen a hogares con bajos niveles socioeconómicos. En este contexto, se puede argumentar que una estrategia de seguridad alimentaria es de alta prioridad en el ámbito de la política pública y que los esfuerzos deberían encaminarse a apuntalar las intervenciones que permitan atacar el problema en toda su complejidad.

La CNCH y el sistema que creó (el SINHAMBRE) incluye elementos favorables que la práctica internacional considera deseables en una estrategia de seguridad alimentaria, pero mantiene importantes

áreas de oportunidad que cuestionan su efectividad para garantizar la seguridad alimentaria de la población:

- 1) Los objetivos de la CNCH guardan una relación cercana con las dimensiones de seguridad alimentaria, pero lo hacen de forma limitada. La problemática alimenticia se acota de la malnutrición a la desnutrición, y no se incluyen objetivos e intervenciones explícitas relacionadas con la estabilidad, que ayudarían a captar las diferentes dimensiones en la estrategia.
- 2) La justificación planteada en el Decreto de SINHAMBRE se basaba en la necesidad de garantizar el derecho a la alimentación.<sup>19</sup> En la práctica, la CNCH acotó su intervención a la población en pobreza extrema alimentaria que, como vimos, presenta la mayor severidad del problema. No obstante, es necesario ampliar la mirada para reconocer la problemática de la carencia de alimentación en toda la población y considerar un plan gradual de expansión de la cobertura.

Sin embargo, en las condiciones actuales, ésta parece ser una posibilidad remota, dado que el enfoque de seguridad alimentaria se ha desdibujado en el discurso y, en la práctica, se ha consolidado como una intervención de combate a la pobreza.

- 3) La inclusión de una diversidad de programas de diversos sectores y con diferentes tipos de intervención apunta a la construcción de una estrategia integral. Al analizar cómo los objetivos se traducen en intervenciones específicas que se instrumentan en la práctica, destaca que la Cruzada no haya tenido de inicio un diagnóstico claro de cuáles deberían ser los programas por incorporarse y la justificación para hacerlo. La definición de las

---

<sup>19</sup> Cabe resaltar que esto sucede en un contexto de país en el cual el marco normativo reconoce el derecho a la alimentación tanto en las normas nacionales como mediante la firma de instrumentos internacionales que a partir del 2011 han sido reconocidos constitucionalmente. Pero hasta la fecha no se ha promulgado una ley secundaria en materia de alimentación, lo cual constituye un vacío normativo.

intervenciones que integran la CNCH se ha dado en etapas y ha tenido modificaciones importantes.

Una revisión de la alineación de los programas que inicialmente conformaron la CNCH mostró un predominio, por el número de acciones, de aquellos vinculados con las dimensiones de acceso y disponibilidad y una menor presencia de acciones relacionadas con las otras dos dimensiones. Sería necesario realizar este análisis con base en el listado actual de programas para valorar si ha habido cambios en este sentido.

Más allá de la revisión del tipo de programas o intervenciones que conforman la estrategia, también es importante analizar su relevancia real en la estrategia (en cuanto a su presupuesto, cobertura, atención de la población objetivo, por ejemplo), como el caso de los programas productivos y de empleo, y su efectividad. El cúmulo de información institucional y las evaluaciones realizadas a los programas permiten conocer su cobertura, sus resultados e impactos, con lo cual es posible hacer una valoración de su potencial para contribuir a los objetivos de la Cruzada, así como sus limitaciones. Con estos recursos es posible informar mejoras a los programas en caso necesario e incluso reforzar presupuestalmente aquellos que han mostrado su efectividad.

Asimismo, una revisión puntual del conjunto de programas que conforman la CNCH que considere, entre otros elementos, su cobertura y efectividad permitiría identificar el potencial de la estrategia para resolver la problemática alimentaria y los vacíos que puedan persistir por falta de intervenciones para atender problemáticas puntuales. Los programas revisados en este trabajo, son un ejemplo de que estos tienen amplias áreas de oportunidad que deben ser retomadas.

- 4) Se ha hecho un esfuerzo importante en la creación de instancias de coordinación interinstitucional e intergubernamental. Sin embargo, en el ámbito de la instrumentación, un tema crucial es el funcionamiento real de la coordinación en estas instancias.

Más allá de las actividades de coordinación en el marco de las instancias formales que constituyen el programa SINHAMBRE, es indispensable que dicha coordinación se materialice en las acciones a nivel del territorio para que las distintas dimensiones de seguridad alimentaria se atiendan de forma simultánea. A la fecha, el gobierno federal ha tenido una participación predominante en cuanto a los programas y recursos involucrados, lo cual apunta a la conveniencia de fomentar una mayor concurrencia de intervenciones de los otros niveles de gobierno.

- 5) La Cruzada cuenta con una estrategia de evaluación integral elaborada por el Coneval. El diseño de la evaluación de la estrategia también se beneficiaría de un enfoque de seguridad alimentaria que haga observables los elementos clave relacionados con sus dimensiones. Los indicadores definidos para evaluar los objetivos y componentes de la Cruzada son limitados y también muestran un sesgo hacia un enfoque de combate a la pobreza. La selección de indicadores no sólo determina lo que se puede medir y hacer observable, sino también puede generar incentivos para priorizar ciertas acciones que tengan una mayor incidencia en los indicadores, dejando en segundo lugar otras que pudieran ser igualmente relevantes.

En relación con la evaluación, cabe destacar la importancia del sistema de monitoreo interno de la CNCH, así como de contar con información confiable y sistematizada para la evaluación externa. Asimismo, es fundamental que la Cruzada incorpore la evaluación como parte de sus procesos clave con el propósito de retomar los resultados de la misma para afinar su diseño y operación. Éste es uno de los mecanismos que puede favorecer la consecución de mejores resultados en materia alimentaria.

Como se ha observado, el diseño de la Cruzada ha estado en constante movimiento desde su inicio. Aunque parece contradictorio, en la actualidad existe mayor congruencia entre el discurso y

el diseño concreto de la Cruzada, el cual se posiciona más cerca del enfoque de combate a la pobreza, pero mantiene elementos de la seguridad alimentaria. Con base en el análisis realizado, se reconocen virtudes y logros en el diseño e instrumentación de la Cruzada. No obstante su potencial, en términos de su diseño y aspectos clave de la instrumentación es limitado para garantizar la seguridad alimentaria, incluso si su ámbito de acción se acota a la población en pobreza.

## BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Nacional de Población (2012). *Índice de Marginación por Localidad 2010*. México. Recuperado de [http://www.conapo.gob.mx/es/Conapo/Indice\\_de\\_Marginacion\\_por\\_Localidad\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/Conapo/Indice_de_Marginacion_por_Localidad_2010).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014). *Estructura y alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019*. Recuperado de [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/Coneval\\_Reporte%20de%20avances\\_CNCH\\_Julio\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/Coneval_Reporte%20de%20avances_CNCH_Julio_2014.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2013a). *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Recuperado de [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/DIAGNOSTICO\\_DISE%C3%91O\\_CNCH\\_OCTUBRE\\_2013.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/DIAGNOSTICO_DISE%C3%91O_CNCH_OCTUBRE_2013.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2013b). *Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Recuperado de [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA\\_GENERAL\\_DE\\_EVALUACION\\_DE\\_LA\\_CNCH\\_%20F.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2013c). *Medición de la pobreza en México y en las En-*

- tidades Federativas 2012. Resumen ejecutivo. Segunda Parte.* Anexo. Recuperado de [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Resumen\\_ejecutivo.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Resumen_ejecutivo.aspx)
- \_\_\_\_\_ (2013d). *Mapa interactivo de pobreza por entidades federativas 2012.* México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Mapa-interactivo-de-pobreza-por-entidades-federativas-2012.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2013e). *Informe de la evaluación específica de desempeño 2012-2013 del Programa 70 y más / Pensión para Adultos Mayores.* México: Coneval.
- \_\_\_\_\_ (2013f). *Informe de la evaluación específica de desempeño 2012-2013 del Programa Seguro Popular.* México: Coneval.
- \_\_\_\_\_ (2013g). *Informe de la Evaluación específica de desempeño 2012-2013 del Programa Caravanas de la Salud.* México: Coneval.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Anexo estadístico 2008-2012 sin considerar el indicador de combustible para cocinar.* Recuperado de [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Anexo\\_estadistico\\_Resultados\\_nal\\_2008-2012\\_sin\\_combustible.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Anexo_estadistico_Resultados_nal_2008-2012_sin_combustible.aspx).
- \_\_\_\_\_ (2012a). *Evaluación de consistencia y resultados 2011-2012 del Programa de Apoyo Alimentario.* México: Coneval.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.* Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Metodologia.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2009a). *Evaluación específica de desempeño 2008 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.* Anexo. Síntesis de Resultados de Evaluaciones Externas del Programa Oportunidades. México: Coneval.
- \_\_\_\_\_ (s/f). *Evolución de la población con carencias. Estados Unidos Mexicanos, 1990-2012.* Recuperado de <http://www.coneval>.

- gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx
- Diario Oficial de la Federación* (2014). *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre.* Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343097&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343097&fecha=30/04/2014).
- \_\_\_\_\_ (2013). *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.* Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013)
- \_\_\_\_\_ (2007). *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.* En: [http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval\\_mon/361.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf)
- ENIGH (2013). *Tabulados básicos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2012.* Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/regulares/Enigh/Enigh2012/ncv/default.aspx>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (1996). *Cumbre Mundial sobre la Alimentación.* Roma. Recuperado de [http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm)
- FAO, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Programa Mundial de Alimentos (2013). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria.* Roma. Recuperado de <http://www.fao.org/publications/sofi/2013/es/>.
- FAO, Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (s/f). *Conceptos Básicos.* Recuperado de: [http://www.pesacentroamerica.org/pesa\\_ca/conceptos.php](http://www.pesacentroamerica.org/pesa_ca/conceptos.php)
- The High Level Panel of Experts on Food and Nutrition (2012). *Social protection for food security.* Roma. Recuperado de [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/HLPE\\_Reports/HLPE-Report-4-Social\\_protection\\_for\\_food\\_security-June\\_2012.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-4-Social_protection_for_food_security-June_2012.pdf)

- International Food Policy Research Institute (2000). ¿Está dando buenos resultados Progresa? Informe de los resultados obtenidos de una evaluación realizada por el IFPRI. Síntesis de la evaluación de impacto. Recuperado de [http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2000/ifpri\\_2000\\_informe\\_ejecutivo.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2000/ifpri_2000_informe_ejecutivo.pdf)
- Instituto Nacional de Salud Pública (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales*. Recuperado de <http://www.insp.mx/produccion-editorial/nuevas-publicaciones/3004-encuesta-nacional-de-salud-y-nutricion-2012-resultados-nacionales-2da-edicion.html>
- OHCHR, FAO (2010). *El derecho a la alimentación adecuada*. (34). Recuperado de <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>.
- Sagarpa, ACERCA, SIAP (2012). *Almacenamiento agropecuario en México*. México: Sagarpa.
- Sagarpa, Sedesol, INSP y FAO (2013). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México 2012*. México. Recuperado de [www.colpos.mx/wb\\_pdf/Panorama\\_Seguridad\\_Alimentaria.pdf](http://www.colpos.mx/wb_pdf/Panorama_Seguridad_Alimentaria.pdf)
- Sedesol (2014). “La Cruzada Nacional contra el Hambre cumple y avanza”. *Informativo Sin Hambre*, 6. Recuperado de <http://sinhambre.gob.mx/informativos/informativo-sinhambre-6/>
- \_\_\_\_\_ (s/f a). *Definición de hambre en la CNCH*. Recuperado de [http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Definicion\\_de\\_hambre\\_en\\_la\\_CNCH](http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Definicion_de_hambre_en_la_CNCH)
- \_\_\_\_\_ (s/f b). *Matriz de Marco Lógico. Cruzada Nacional contra el Hambre (Documento de trabajo)*. Recuperado de [http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/02/6\\_MATRIZ\\_DE\\_MARCO\\_LOGICO\\_DE\\_LA\\_CNCH.pdf](http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/02/6_MATRIZ_DE_MARCO_LOGICO_DE_LA_CNCH.pdf)
- \_\_\_\_\_ (s/f c). *Matriz de Marco Lógico con Programas y Objetivos de la CNCH 2014 (Documento de Trabajo)*. Recuperado de [http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/03/MML-2014\\_Objetivos-y-Programas.pdf](http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/03/MML-2014_Objetivos-y-Programas.pdf)

- The National Academies Press (2006). *Food Insecurity and Hunger in the United States: An Assessment of the Measure*. Washington, DC. Recuperado de <[http://www.nap.edu/catalog.php?record\\_id=11578](http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=11578)> [consulta: 27 de mayo de 2014].
- Yaschine, Iliana, Sara Ochoa y Citlalli Hernández (2014). “Cruzada Nacional contra el Hambre: análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria”. Documento de trabajo núm. 10, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.
- \_\_\_\_\_(2013). *Análisis Diagnóstico sobre el Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. México. Documento derivado del Convenio DGAE/DPNPE/014/2013 entre el Coneval y la UNAM para realizar el proyecto “Análisis Diagnóstico sobre el Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre”.



## LOS RETOS DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

*Alexander Schejtman\**

El siguiente texto es un intento de rescatar algunas experiencias personales de estrategias nacionales que tienen puntos en común con la CNCH; así como un recorrido esquemático por algunas observaciones a la Cruzada y sobre el análisis de la seguridad alimentaria, que ganaría eficacia si se insertara en una estrategia de desarrollo de los territorios rezagados.

### EXPERIENCIAS RELEVANTES

Hay dos programas a los que estuve directa o indirectamente vinculado y cuya experiencia es relevante para el diseño y la implementación de la Cruzada. Nos referimos al Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y a la Ley de Desarrollo Rural Sostenible (LDRS).

El SAM surge a principios de los años ochenta, como uno de los proyectos destacados del Presidente López Portillo quien crea una instancia de coordinación para su diseño y para orientar su puesta en práctica a través de los distintos órganos sectoriales. El atractivo y calidad de su formulación y su capacidad de incorporar una considerable capacidad profesional no impidió que cuanta secretaría u órgano descentralizado existiera invocara al SAM como la razón de su gasto o inversión superando la capacidad de control y llevando a sobredimensionar los costos. Un destino parecido tuvo el progra-

---

\*Investigador principal del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Chile.

ma *Fome Cero* lanzado por el Presidente Lula en los inicios de su administración. Ambos casos sirven para advertir de los riesgos de programas adscritos a la presidencia que dependen de convergencias multisectoriales.

La LDRS, promulgada a fines de 2001 y que sigue vigente, se propuso

atender a las regiones y zonas con mayor rezago social y económico, mediante el incremento a la inversión productiva, el fomento a la diversificación de oportunidades de empleo e ingreso y la promoción de vínculos entre los ámbitos rural y urbano para facilitar a los agentes de la sociedad rural el acceso a los apoyos que requiere su actividad productiva, así como a los servicios para su bienestar.

En atención a estos objetivos es que la FAO convino con Sagarpa el impulso del llamado Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA). Era, por otra parte, uno de los primeros intentos de impulsar una estrategia territorial (no sólo agrícola) para el desarrollo de las zonas rurales rezagadas.

Un componente crucial de la LDRS era el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural que incluía una Comisión Intersecretarial que agrupaba diez secretarías, las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que se consideren necesarias, todo ello, en los tres niveles de gobierno.

La conformación de los consejos estatales, distritales y municipales serían las bases de las demandas “desde abajo” hacia el centro. Huelga señalar que la Comisión se fue progresivamente debilitando en lo que se refiere al rango de representantes de las otras secretarías, y con ello se fue reduciendo la relevancia de los consejos y la permeabilidad de los recursos hacia las bases.

## LOS RETOS DE LA CNCH

En lo que sigue, intentaremos hacer un par de observaciones generales y un recorrido de los principales temas abordados por Sara Ochoa, Citlali Hernández e Ileana Yaschine con comentarios casi telegráficos de cada uno de ellos, dando por sentado que los alcances sobre la inseguridad alimentaria en México que lo preceden dan clara cuenta de la magnitud del problema.

Una primera observación general sería que las autoras sostienen que la inseguridad alimentaria está subsumida en la CNCH lo que es, más bien, una propuesta de superación de la pobreza en zonas que la Cruzada llama de “mayor concentración de pobreza alimentaria”. Esto se apoyaría tanto en que no incluye a toda la población carente de derecho a la alimentación y al mayor peso relativo de los indicadores vinculados con la producción y el desarrollo económico de dichas zonas.

De lo anterior podría colegirse que lo que corresponde sería subsumir la CNCH en un enfoque de seguridad alimentaria. Aunque está lejos de ser la intención de las autoras ¿no se corre el riesgo, de muchas de las experiencias pasadas, de confundir las políticas de desarrollo con las políticas sociales?

Una segunda observación se refiere a la imprecisión del ámbito de aplicación de las políticas que, para fines operativos, tomen en cuenta los costos de transacción de implementarla. El concepto de zonas con “la mayor concentración de pobreza alimentaria” termina siendo o muy general o reduciendo su ámbito, en el mejor de los casos, a los municipios cuya escala resulta insuficiente para ciertas inversiones en infraestructura y en determinados niveles de capital humano.<sup>1</sup>

Hay interesantes esfuerzos en México por avanzar en el estudio que contribuya al abordaje territorial de las políticas públicas.

---

<sup>1</sup> En efecto, el Programa Nacional México sin Hambre reconoce 1 080 municipios como zonas de acción prioritaria rurales, y cerca de 1 800 localidades en 1 024 municipios.

Se trata de estimaciones empíricas de lo que en teoría podríamos llamar espacios “socialmente construidos” y que las autoras llaman “territorios funcionales” que abarcan, en general, más de un municipio y respecto a los cuales se tiene información de los cambios en diversos indicadores relevantes para los temas que interesan a la implementación de las estrategias que aquí comentamos (Soloaga y Yúnez, 2013).

Es con la idea de la conveniencia de “territorializar” la CNCH y la seguridad alimentaria que examinamos los temas del documento.

### *Sobre el marco analítico*

La seguridad alimentaria es su parámetro para el examen de los retos a partir de una definición de la población objetivo como aquella que “no ejerció su derecho a la alimentación”. No tengo mayor objeción a su uso pero me parece algo más frágil que el de pobreza alimentaria y que el de los indicadores de desnutrición.

Hay una muy buena especificación de lo que Ochoa, Hernández y Yaschine llaman las “dimensiones de la seguridad alimentaria”, más allá de la clásica dicotomía de disponibilidad y acceso pues incluyen la utilización (que apunta a la seguridad nutricional) y la estabilidad como vulnerabilidad. En un intento por formular, hace más de veinte años lo que llamaría una “economía política de la seguridad alimentaria” se hacían algunas distinciones que pueden complementar el marco analítico que examinamos, sobre todo si se apunta a un enfoque territorial (Schejtman y Morón, s/f).

En dicho libro al examinar las dimensiones de la seguridad alimentaria se hacía una distinción entre el carácter crónico y el carácter coyuntural de la disponibilidad y del acceso. En relación con la disponibilidad se examinaban cinco condiciones: la suficiencia (que iba más allá de la requerida por la demanda efectiva pues incluye la que no puede expresarse por quienes carecen de ingreso); la estabilidad (como probabilidad de oferta significativamente menor a

la tendencia); la autonomía (como el grado políticamente aceptable de la dependencia externa en la ingesta alimentaria); la sustentabilidad ambiental (que no impida a las nuevas generaciones alcanzar las condiciones mencionadas) y la inocuidad (que evite las enfermedades derivadas de los alimentos). Los de estabilidad y de utilización propuestos englobarían a varias de las condiciones descritas.

### *Sobre el diseño*

El texto de Ochoa *et al.* está hecho como un contrapunto entre los objetivos de la CNCH y los de una estrategia de la seguridad alimentaria a partir de la constatación que, en ambos casos, el marco normativo es el derecho a la alimentación pero que, en la Cruzada sólo se incluiría como población objetivo a la cuarta parte de los que carecen de dicho derecho y “no se plantea una estrategia de ampliación gradual de la cobertura hacia el resto de la población con carencia alimentaria”.

Tomados en conjunto los objetivos de la CNCH, tres de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso y utilización) estarían contempladas pero con énfasis en los indicadores de pobreza que confirmarían que la Cruzada apunta más bien a la pobreza extrema y sólo por esa vía incide en la seguridad alimentaria de los beneficiarios de la Cruzada: “Se priorizan las intervenciones que tienen incidencia directa sobre los indicadores de pobreza; el objetivo 1 de la CNCH cuenta con un mayor número de indicadores, precisamente por la inclusión de las dimensiones de pobreza.”

Específicamente se señala que “...aunque la población rural y la indígena se encuentran entre las más afectadas por la inseguridad alimentaria, sólo una cuarta parte de los instrumentos (17) están dirigidos a la atención específica de la población del sector rural y seis instrumentos se enfocan hacia la población indígena (rural o urbana)”.

El objetivo 4 de la CNCH de “minimizar las pérdidas poscolecha” no incluye un componente que lo incorpore a pesar de que es “muy relevante para el logro del acceso físico a toda la población”.

De las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria la “utilización de los alimentos” y la “estabilidad a lo largo del tiempo” reciben mucha menor atención que las otras dos a pesar de existir programas con potencial de incidir en ellas, sobre todo en lo que hace a la estabilidad de la oferta.

El objetivo 6 de la CNCH, “promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre”, no parecería tener, según las autoras, ningún correlato con las dimensiones de la seguridad alimentaria: “...la CNCH añade el objetivo de promover la participación comunitaria como un mecanismo coadyuvante en la erradicación del hambre”, las autoras no lo incluyen como una dimensión por considerar que, al igual que la FAO, éste sería más bien “un mecanismo para lograr los objetivos de seguridad alimentaria”.

Esta apretada síntesis de los contrastes entre una estrategia de seguridad alimentaria y la de la CNCH, aunque no le hace el honor al detallado análisis de las autoras de los 55 programas vinculados, apunta a la conveniencia de que los responsables del monitoreo de la Cruzada ajusten algunos de los componentes para consolidar el derecho a la alimentación de los más de siete millones de personas afectadas.

### *Sobre el modelo de intervención*

Ochoa, Hernández y Yasmine señalan que:

la CNCH no se concibió como un programa que proporciona bienes o servicios directamente a la población, sino como una estrategia cuya intervención se basa en la coordinación de programas o acciones entre distintas instancias (y niveles) gubernamentales en torno a espacios territoriales específicos. Asimismo, en su estructura institucional y ope-

rativa se le otorga un lugar relevante a la participación a nivel comunitario de los beneficiarios de los programas, así como de la sociedad civil, el sector privado y académico.

En efecto, el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre está constituido por una comisión intersecretarial de 20 organismos (de los cuales 17 son secretarías, con la Sedesol como cabeza), un comité de expertos y un consejo consultivo. Esta estructura se repite en comisiones estatales que integran las comisiones municipales y comunitarias.

El notable parecido de esta estructura con la que se estableciera para la implementación de la LDRS, con Sagarpa a la cabeza, habría recomendado una evaluación detallada de dicha experiencia después de más de catorce años de implementación, sobre todo si sus líneas de acción son parte de las consideradas en la CNCH. Por ello resulta muy pertinente la observación de las autoras sobre la necesidad de persistir en las evaluaciones de los programas concurrentes, sobre todo si se retomaron “con su misma capacidad instalada y... sin recursos adicionales”, y que al revisar los distintos programas, es evidente que persiguen objetivos diversos, su población objetivo es diferente a la que se definió para la CNCH y no necesariamente tienen la capacidad institucional para hacer llegar sus apoyos (bienes o servicios) a dicha población (como aquellas de zonas rurales muy dispersas, por citar un ejemplo). Asimismo, se retomó un conjunto de programas para atender la problemática alimentaria y nutricional que ya tienen cierta trayectoria y no han mostrado ser suficientemente eficaces o eficientes en la consecución de sus propios objetivos.

Un aspecto insuficientemente desarrollado en el examen del modelo de intervención es el referido a la participación social, a pesar de que aparece explícitamente como el objetivo 5 de la Cruzada y que es el eje número 1 del programa SINHAMBRE. Sin perjuicio de estar de acuerdo con las autoras que más que un objetivo, la participación puede tomarse como un instrumento y por lo tanto no

incluirlo en las “dimensiones de la seguridad alimentaria”, habría sido interesante haber ido más allá de señalar que:

no existe un componente que esté directamente alineado con el quinto objetivo que busca promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre y señalar que esto se pretende lograr principalmente mediante la conformación de los comités comunitarios de los beneficiarios de los programas, pero este aspecto no aparece representado en la matriz del marco lógico del programa.

En efecto, cabría preguntarse cómo se logrará la concurrencia municipal en más de 60 000 comités comunitarios con 17 estrategias y 66 instrumentos de intervención sin otros recursos que los de los programas propios de los organismos participantes.

### *Sobre la evaluación*

Al igual que sobre el diseño, la evaluación de la CNCH que hacen Ochoa *et al.* toma también como parámetro la seguridad alimentaria y señalan que los instrumentos tienen potencial para alcanzarla a partir de un análisis de dichos instrumentos en cada uno de los 65 programas. Se trata de programas preexistentes que no reciben recursos específicos para las intervenciones asignadas.

Destacan la presencia de una cierta concentración de programas en el acceso y la disponibilidad de alimentos y su relativa debilidad en lo que hace a la estabilidad y a la utilización que serían igualmente relevantes para la seguridad alimentaria y la predominancia de las intervenciones y recursos federales, en comparación con las de gobiernos estatales y municipales. Los programas cuentan con evaluaciones que evidencian logros pero también puntos críticos relevantes con potencial para aumentar su eficacia.

En conclusión, hecho este recorrido esquemático sobre los principales puntos del documento acerca de los retos del CNCH,

quedo con la sensación que, si su expectativa es reducir de manera significativa la inseguridad alimentaria, las autoras han hecho un interesante aporte sobre los potenciales vacíos que tiene la Cruzada. Creo, sin embargo, que hay elementos que apuntan a la transformación productiva de lo que llama las zonas prioritarias, tanto rurales como urbanas. Por ello no podemos subordinar la transformación productiva, a la que podría apuntar la CNCH, al programa de seguridad alimentaria, porque la capacidad de las zonas rezagadas de llegar a un desarrollo autosustentado es precondition para reducir la inseguridad alimentaria.

En lo que sigue se hacen algunos alcances muy preliminares, y por tanto bastante especulativos, de las ventajas que tendría hoy en México impulsar un abordaje territorial de algunos programas que tengan a la Cruzada y a la seguridad alimentaria en su centro.

### *El enfoque territorial y la cuestión alimentaria*

La CNCH plantea en la base de su estructura orgánica a los comités comunitarios que se supone son los núcleos participativos que le darán a ésta el carácter de una estrategia de abajo hacia arriba, culminando en la Comisión Intersectorial presidida por la Sedesol. No hay, sin embargo, ningún esfuerzo por fortalecer la capacidad de estas comisiones y menos por otorgarle recursos para implementar sus objetivos o satisfacer las demandas que pudieran plantearse. Así, la idea de participación termina siendo una categoría vacía, de las que tenemos innumerables experiencias que contrastan, por ejemplo, con los grupos de acción local de los programas Lieder de Europa.

Hemos señalado más arriba que hoy es posible en México aproximarse a lo que los europeos llaman “territorios funcionales”, que podrían pasar a constituirse en las zonas preferenciales que señala el Decreto que crea el programa SINHAMBRE. Se trata de construcciones sociales generadas en buena medida por la dinámica del empleo y respecto a las cuales sería perfectamente razonable plantearse una

estrategia que, tomando el programa como su eje, se planteara un proceso de transformación productiva y de reglas (instituciones) de dichas zonas, que junto con el crecimiento productivo, privilegien la seguridad alimentaria.

Cuando señalamos que en México es posible una estrategia territorial con este tipo de orientación es porque junto con la Cruzada existen un programa y una estrategia que integrados espacialmente a las zonas prioritarias, permitirían apuntar en la dirección señalada. Me refiero específicamente al programa Prospera con las modificaciones introducidas al programa Oportunidades, y a la estrategia para Democratizar la Productividad que tiene el propósito de dar a los productores las herramientas para elevar su valor agregado.

Es en este contexto que la cuestión de la participación adquiere importancia, no como una concesión formal y demagógica, sino como un instrumento con recursos como para incidir en el qué se hace y el cómo se llevan a cabo procesos cuyo desenvolvimiento exige plazos mayores que los ciclos políticos de los gobiernos sexenales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Soloaga, I. y Yáñez Naude, A. (2013). Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en los territorios funcionales: 2005-2010. Documento de Trabajo núm. 25. México: Rimisp.
- Shejtman, A. y Morón, C. (s/f). Situación de la seguridad alimentaria en América Latina. En FAO-INTA. *Producción y manejo de datos de composición química de alimentos en nutrición*. Santiago de Chile: FAO.

## DESIGUALDAD Y DESARROLLO EN EL CAMPO MEXICANO

*Gustavo Gordillo\**

### INTRODUCCIÓN

Este trabajo está organizado alrededor del tema de la desigualdad y la pobreza en el campo mexicano. Aspira a explorar algunas ideas sobre cómo se podría transitar nuevamente, como ocurrió desde 1940 a 1960, por un camino de desarrollo que suponga mejoría económica y social para los habitantes del campo que están en situaciones más precarias. Mi argumento central es que entre los pobres del campo se encuentra el mayor potencial productivo del campo y probablemente del país.

En el segundo apartado de este trabajo reviso dos perspectivas diferentes sobre la desigualdad en México: la expresada por Nora Lustig, Gerardo Esquivel y John Scott, y la que Fernando Cortés ha desarrollado en sus trabajos seminales sobre la desigualdad en México.

El tercer apartado revisa los principales cambios ocurridos en el campo mexicano en cuatro ámbitos: lo rural y lo urbano; la familia campesina, sus integrantes, sus activos —tierra en especial—, sus fuentes de empleo y sus medios de acceso al ingreso; pobreza y desigualdad rurales y, finalmente, las tipologías de habitantes y productores rurales.

Sobre la base del apartado anterior se presentan una serie de reformas posibles en el campo que permitirían, a mi juicio, dinamizar los segmentos pobres del campo y, en general, las actividades productivas en el medio rural.

---

\* Consultor independiente.

## LA DESIGUALDAD EN MÉXICO

Me interesa señalar algunos aspectos relacionados con la desigualdad en los últimos 20-25 años en México. Para ello contrastaré las visiones de Nora Lustig *et al.* (2010) con la visión de Fernando Cortés (2008, 2011).

En un capítulo de un libro editado por López y Lustig (2010), Esquivel, Lustig y Scott (2010: 175-217) argumentan que en el periodo 2000-2006 en que el PIB per cápita cayó a 1% anual —de un ritmo promedio anual de 4% entre 1996-2000—, es cuando la desigualdad en el ingreso comenzó a reducirse más. Examinan en su texto hasta dónde esta reducción en la desigualdad es producto de una declinación en el premio al trabajo asalariado calificado y analizan los cambios en la composición de la fuerza de trabajo en términos de educación y experiencia, al tiempo que buscan establecer una conexión entre esa composición y los cambios en el gasto público. En particular los autores analizan la contribución de Progresa/Oportunidades en la reducción de la desigualdad en el ingreso no salarial (2010: 176). En este texto (2010: 177) se muestra la evolución del coeficiente de Gini desde 1984 hasta 2006. Se perfila como una U invertida en donde alcanza su cúspide a mediados de los años noventa, pero desde 1996 y sobre todo 2000, tanto el coeficiente de Gini para ingreso total de los hogares como el coeficiente de ingresos monetarios se reducen de 0.543 a 0.498 y de 0.539 a 0.506 respectivamente.

Utilizando otra forma de medida, a través de las curvas de incidencia del crecimiento (GIC, según sus siglas en inglés) sugerida por Ravallion y Chen (2003), Esquivel (2008) demuestra cómo el mayor efecto de este crecimiento en los ingresos ocurre en las localidades rurales —definidas como localidades de menos de 15 000 habitantes— y consecuentemente, y dada la brecha de ingresos entre localidades urbanas y rurales, tiene un efecto de reducción de la desigualdad. Lo que ocurre, por tanto, es un incremen-

to mayor del promedio entre los deciles de ingreso más bajo y un incremento abajo del promedio en el decil de mayores ingresos (Esquivel *et al.*, 2010: 178-180). Estos resultados sugieren, según los autores, una serie de factores que interactuaron en 1996-2006 y, sobre todo, entre 2000-2006. Dichos determinantes próximos —*proximate determinants*— son: la proporción de adultos entre el total de miembros de la familia; de adultos trabajadores en el total de adultos de la familia; los ingresos laborales por adulto trabajador en la familia, y el ingreso no salarial por adulto que incluye transferencias públicas y remesas. Los autores señalan que el cambio más dramático ocurrió en el rubro de los ingresos no salariales:

En 1996-2000 los cambios en el ingreso no salarial contribuyeron con un magro 0.4% en la reducción de la desigualdad. En contraste, en 2000-2006 contribuyeron con un 15.1%, haciendo del ingreso no salarial el segundo más importante.

Pero ingreso no salarial es un concepto heterogéneo. Incluye ingreso derivado del capital (como utilidades, intereses y rentas) que tiende a concentrarse en la parte alta de la distribución del ingreso. Pero también incluye transferencias privadas (como las remesas) que tienden a estar más concentradas en los rangos medios y medios bajos de la distribución del ingreso. Finalmente, el ingreso no salarial también incluye transferencias gubernamentales (como pensiones) que están concentradas en los rangos medios y medios superiores del ingreso, así como transferencias gubernamentales focalizadas (como el programa de transferencias condicionadas en efectivo Progresa/Oportunidades/Prospera) que se concentran en la parte baja de la distribución del ingreso (traducción directa del inglés, Esquivel *et al.*, 2010: 182-183).

Dos factores sociodemográficos deben ser subrayados como lo hace Esquivel (2008): la reducción en el tamaño promedio del hogar —de 5.68 miembros en 1996 a 4.97 en 2006— y el incremento de los adultos trabajadores de 58 en 1996 a 62% en 2006. Estos cambios implican una reducción de la tasa de fertilidad y un incre-

mento en la participación femenina en la fuerza de trabajo, y ambas tendencias impactan más en los sectores más pobres de la población (Esquivel *et al.*, 2010: 183). El efecto combinado de ambos, como se confirma en el Censo de población 2010, es una reducción de la tasa de dependencia.

Esquivel, Lustig y Scott analizan las fuentes de ingreso y encuentran tres que aumentan las desigualdades y tres que las disminuyen. Las primeras son ingresos que provienen de empresas propias (ganancias), ingreso derivado de la propiedad (rentas) y pensiones. El impacto de las tres se incrementó entre 1994-2006, y destacó el rubro de pensiones. Las tres fuentes de ingreso que reducen la desigualdad son los ingresos salariales, las remesas y las transferencias públicas.

Las remesas tuvieron un efecto nacional porque se concentraron fuertemente en la mitad baja de la distribución del ingreso. Redujeron la desigualdad del ingreso al reducir la brecha urbano-rural y no por reducir la desigualdad en el interior de cada uno de estos sectores. Lo anterior cambió en 2000 y más decisivamente en 2006. Las transferencias públicas redujeron la desigualdad en el ámbito nacional, en el sector urbano y en el sector rural. Su efecto creció con el tiempo. Para 2006 las transferencias se convirtieron en la fuente de ingreso con el efecto más amplio en la reducción de la desigualdad por tres razones: aumentó su participación en el total de ingreso; se redujo la desigualdad en la distribución de las transferencias, y cayó su correlación del coeficiente de Gini con el ingreso total monetario (Esquivel *et al.*, 2010: 186).

Los autores hacen suyas las conclusiones del análisis de Esquivel (2008) respecto a los factores que aumentaron la desigualdad entre los ingresos de los trabajadores calificados y los no calificados, y concluyen que esa desigualdad es producto de un incremento en los ingresos de los trabajadores más calificados o con más experiencia y no tanto de una reducción relativa de los salarios de los no calificados (Esquivel *et al.*, 2010: 189-190). Consideran el impacto de

un cambio tecnológico sesgado hacia los trabajos más calificados, inducido exógena o endógenamente a través de multinacionales o de empresas exportadoras.

Para el periodo posterior al TLCAN hay tres explicaciones para la reducción de la desigualdad en el campo de los ingresos salariales: el incremento en la oferta de los trabajadores calificados y el incremento de la demanda de trabajadores no calificados derivado de la ampliación del sector de maquiladoras. La tercera explicación está relacionada con un premio al trabajo no calificado que llega con retraso porque el impacto de la liberalización comercial en los salarios se tomó unos años antes en manifestarse o por, como se dijo, el efecto de un cambio tecnológico sesgado hacia el trabajo calificado (López y Lustig, 2010: 190).

En síntesis, concluye el estudio, “Progresa/Oportunidades es un ejemplo de ‘eficiencia redistributiva’. Con apenas 0.36 del PIB y 4% del gasto redistributivo, el programa responde por 18% del cambio en el Gini postransferencia y 81% del Gini después de la inclusión de programas focalizados en los pobres” (Esquivel *et al.*, 2010: 198).

Pero el aspecto más decisivo en términos de políticas públicas es que, como señalan los autores, 58% del gasto gubernamental redistributivo es regresivo, y de éste 11% en realidad aumenta la desigualdad de ingresos (Esquivel *et al.*, 2010: 199).

El cuadro 7.3 (Esquivel *et al.*, 2010: 203-204) a partir de un estudio de Scott (2009) presenta una lista de los principales programas gubernamentales redistributivos y el cuadro 7.2 (Esquivel *et al.*, 2010: 201-202) presenta estos programas y su asignación presupuestal en 2006. Estos programas y categorías redistributivos —25 en total— alcanzaron en 2006 cerca de 100 000 millones de dólares, es decir 10% del PIB nacional, 12.8% del ingreso primario de los hogares —ingreso prefiscal— y 60% del gasto público total (Esquivel *et al.*, 2010: 202). Al desagregar el gasto total redistributivo presentado en el cuadro 7.2, las transferencias en especie para

la educación y la salud representan 42 y 26% del total, respectivamente. El restante 32% se distribuye de la siguiente manera: 11 son subsidios generales para la electricidad en zonas residenciales y para gasolina, 9 para pensiones —la parte subsidiada—, 7 para subsidios agrícolas y 5% para transferencias monetarias para los pobres (Esquivel *et al.*, 2010: 205).

Utilizando el coeficiente de concentración que es “un coeficiente Gini de la distribución de las transferencias —o impuestos dependiendo del caso— [entre] la población clasificada de acuerdo con su ingreso corriente per cápita pretransferencias”, aparece Oportunidades como el programa más progresivo y el programa rural Ingreso-Objetivo como el más regresivo. La mayor parte de los programas focalizados en los pobres son progresivos. Los más regresivos son las transferencias monetarias a productores rurales y las pensiones subsidiadas a empleados de algunas empresas paraestatales.

La conclusión general de este texto es que la reducción de la desigualdad que ocurre entre 1996 y 2006 —con un reducción de 1% anual de 2000 a 2006— y el mejoramiento en ingresos en los deciles más bajos está ligado a tres rasgos: mayores salarios relativos de los trabajadores menos cualificados, un incremento en la proporción de recursos obtenidos a través de las remesas, y la expansión de las transferencias gubernamentales a los más pobres (Esquivel *et al.*, 2010: 210). Los mismos autores previenen ante cualquier falso optimismo frente a esta peculiar reducción de la desigualdad en México.

La desigualdad en el ingreso ha estado reduciéndose en un periodo de bajo crecimiento. Si el bajo crecimiento es una consecuencia del hecho que no están siendo creados muchos empleos en los sectores de alta productividad, que a su vez es una consecuencia de los altos costos que enfrentan las empresas en el sector formal, entonces el bajo crecimiento y la caída en la desigualdad de ingresos es el resultado de un mismo proceso indeseable. Levy (2008)

argumenta que eso es exactamente lo que ha pasado en México y el mayor responsable, en algunos aspectos, es la propia política social que ha desincentivado la generación de empleos en el sector formal. Pages, Pierre y Scarpetta (2009) encuentran evidencias de que la creación de empleos en México —y otros países latinoamericanos— se dio de manera desproporcionada en los sectores de baja productividad y bajos salarios. A eso le llaman “empleos sin crecimiento” (*growthless jobs*) (Esquivel *et al.*, 2010: 212, n. 101).

Por su lado, Fernando Cortés (2011) concluye, en cambio, que “como consecuencia de la apertura de la economía, el aumento de la inversión extranjera y los cambios de derechos de la propiedad, tiene que haber aumentado la dispersión de las productividades y por tanto la desigualdad en la distribución del ingreso” (Cortés, 2011: 16). Este trabajo sobre México analiza la distribución del ingreso corriente monetario de 1977 a 2008, y la del ingreso corriente total desde 1992 a 2008.<sup>1</sup> Para Cortés y a partir de los datos que presenta —cuadro 1 y gráfica 2— concluye que en el periodo analizado no ha habido modificaciones sustantivas. En consecuencia, se debería concluir que en los últimos tres quinquenios la sociedad mexicana no ha experimentado cambios en su estructura económica ni tampoco se ha modificado la distribución del poder entre las élites. La información muestra que ha habido una disminución significativa en la desigualdad del ingreso monetario en los últimos tres lustros, mientras que la distribución del ingreso total ha permanecido relativamente estable. Sobre la base del conocimiento disponible, a partir de los estudios de Enrique Hernández Laos, y el de Agustín Salvia (2010) sobre Argentina, se debería concluir que no ha habido modificaciones sustantivas en la dispersión de

---

<sup>1</sup> La diferencia entre ambos conceptos de ingreso radica en que el segundo agrega al ingreso monetario el no monetario, que incluye la estimación del valor de la renta de las viviendas habitadas por sus propietarios, la valoración del autoconsumo, de los regalos recibidos y de los pagos en especie.

las productividades laborales por lo que, en principio, la información estaría registrando las variaciones de corto plazo a que aluden Przeworski y Wallerstein (2011: 18-19).

Para Cortés la desigualdad en los ingresos monetarios es sensible a la participación relativa de los hogares en el decil más rico.

Las reducciones en la desigualdad en ambos tipos de ingresos registradas en 1984, 1996 y 2000-2004 se deben esencialmente a la caída en la participación relativa del décimo decil; los datos de 1984 reflejan la distribución de los ingresos después de la crisis del petróleo de 1982; los de 1996 los ingresos de los hogares a casi dos años de la contracción económica de 1994-1995 y el de 2002 corresponde al estancamiento vivido por México entre 2000 y 2002-2004 (Cortés, 2011: 19).

Conviene subrayar lo que enfatiza Cortés respecto a quiénes son los actores que componen ese décimo decil cuya caída de ingresos juega un papel crucial para explicar la reducción de la desigualdad por ingresos.

Estudios previos han mostrado que en este estrato se encuentran los hogares de la clase media alta, cuyo ingreso lo obtienen por su desempeño como empresarios o como asalariados no agropecuarios. Incluye profesionistas, ya sea que trabajen por cuenta propia o como asalariados; técnicos, trabajadores de la educación y artistas; funcionarios públicos o funcionarios privados; oficinistas y comerciantes; vendedores y agentes de ventas (Cortés y Rubalcava, 1991: 59-83 y Cortés, 2000: 57-75; 2011: 20).

Así, una explicación a las caídas de la desigualdad después de las crisis económicas:

se deberían a las reducciones en los sueldos y salarios reales de los burócratas así como de otros sectores (maestros y empleados universitarios) cuyos salarios son determinados institucionalmente y no por el mercado (Rubalcava, 1998: 97-98 y 128-139). Las políticas de austeridad económica que han aplicado los gobiernos mexicanos para en-

frentar las crisis recurrentes se reflejan principalmente en la participación relativa del décimo decil. Las variaciones en la desigualdad en la distribución del ingreso observadas desde la década de los noventa en adelante no estarían reflejando cambios en la heterogeneidad estructural ni una intención gubernamental por reducir la desigualdad, sino la reacción del gobierno para estabilizar sus gastos. En épocas normales los ingresos de estos sectores se recuperan y retorna la inequidad económica (Cortés, 2011: 20-21).

En cualquiera de las dos interpretaciones sobre la evolución de la desigualdad en México (una que combina efectos en el mercado laboral de mano de obra calificada *versus* a la no calificada con la migración, a través de las remesas, y con la política pública de transferencias monetarias a los más pobres, y otra que enfatiza el comportamiento del décimo decil, los más ricos, en la reducción de la desigualdad) ambas interpretaciones, por distintas vías, nos dicen que la reducción de la desigualdad se ha dado en el contexto de una economía con exiguo crecimiento —o en un contexto de “estancamiento estabilizador”.

#### EL CAMPO MEXICANO HOY

##### *Las principales transformaciones en la sociedad rural mexicana*

###### a) Lo rural y lo urbano

La transformación demográfica en México es consecuencia del crecimiento poblacional acelerado ocurrido durante la segunda mitad del siglo xx. Sin embargo, el descenso de la fecundidad resultó en un freno al crecimiento poblacional y el inicio de la maduración de la población. De acuerdo con información de los censos poblacionales (1980, 1990, 2000 y 2010), durante los últimos 30 años la pobla-

ción en México se incrementó en 45.5 millones, ya que en 1980 había 66.8 millones, con una tasa de crecimiento media anual de 2%, y para 2010 la población aumentó a 112.3 millones de habitantes, teniendo una tasa de crecimiento media anual de 1.8 por ciento.

Pese a que en las décadas recientes el éxodo campesino se ha acelerado, la población rural en términos absolutos aumenta año con año; Conapo estima que se ha presentando una variación de 19.9 millones de personas en 1970 a 23.3 millones en 1990, y 24.7 millones en 2000, reduciéndose a 24.2 millones en 2005. Pero en 2010 las cifras de la población rural se corrigieron al alza para llegar a 32.4 millones de personas. Sin embargo, la población rural bajó como porcentaje de la población total de 41.3% en 1970 a 25.4 en 2000, 23.5 en 2005 y a 22.2% en 2010.

Según el INEGI, en México existe una tendencia hacia la urbanización; en 1950, 42.6% de la población mexicana vivía en localidades urbanas, en 1990 era de 71.3 % y para 2010 esta cifra aumentó a 77.8%. Mientras, el porcentaje de personas que habitan en comunidades rurales ha disminuido; en 1950, representaba 57.4% del total de la población del país; en 1990 era de 28.7 y para 2010, disminuyó a 22.2 por ciento.

Diversos estudios sobre ordenamiento territorial afirman que lo urbano no es tan homogéneo como se suele suponer en los modelos de planeación; lo que explica la visión errónea de los modelos de desarrollo nacional aplicados es que no toman en cuenta las diferencias entre megalópolis, ciudades intermedias y pequeños poblados. Mientras las ciudades intermedias interactúan con centros urbanos cercanos de similar relevancia y económicamente complementarios, los pequeños poblados deben desarrollar competencias de cara a un centro urbano de relevancia. Entre tanto, las megalópolis, enfrentan grandes vulnerabilidades. Su surgimiento en México se dio entre 1950-1995, con importantes cambios en la urbanización del país, concentrándose en determinados territorios y ciudades, y enfatizando sus procesos en las zonas metropolitanas

tradicionales y emergentes. La región centro del país es la que concentra mayor población, desarrollo de vivienda, servicios públicos, infraestructura urbano-regional, comercio, empleo y producción (Flores, 2002).

Empero, junto con las megaconcentraciones urbanas se ha mantenido una persistente dispersión demográfica que nos ha acompañado desde principios del siglo XX (Warman, 2001). Existe una enorme dispersión de la población en cerca de 185 000 pequeñas localidades (mayormente rurales), a las que es extremadamente difícil dotar de infraestructura, equipamientos y servicios adecuados. Los pequeños poblados aunque tienen gran potencial de desarrollo, no cuentan con estrategias públicas que incentiven su agrupamiento en unidades mayores. Hay empero, claros ejemplos de un desarrollo regional sostenido con pequeños poblados, uno de ellos es, los pueblos-fábrica italianos (Bagnasco, 1998), de industrialización difusa orientada hacia fuertes exportaciones que ha producido y distribuido riqueza casi sin necesitar la organización de la gran empresa; logrando así, un “campo-urbanizado”, donde sus sociedades utilizaron de manera selectiva los recursos sociales y culturales, invirtiendo en oportunidades económicas que iban presentándose.

La migración es otro de los fenómenos demográficos que modifican el volumen, estructura y distribución territorial de una población. En México, la migración y las remesas son fenómenos de creciente relevancia, tanto por la pérdida de la fuerza de trabajo en el campo, por los movimientos que se desarrollan en el interior del país, por el desplazamiento de personas al exterior (en particular hacia los Estados Unidos), como por los efectos multiplicadores que generan las remesas en las comunidades de origen. De acuerdo con Conapo, se calcula que el flujo migratorio pasó de 260 000 a 290 000 personas anuales entre 1960 y 1970; entre 1970 y 1980 aumentó alrededor de 1.2 y 1.5 millones al año; de 1980 a 1990 osciló entre 2.1 y 2.6 millones anuales, y durante la década de los

noventa a los 2000 la migración alcanzó hasta los tres millones al año, debido a la fuerte crisis en la economía mexicana y el rezago del sector agrícola. Sin embargo, de acuerdo con datos del Censo de Población 2010, fue entre 2000 y 2010 cuando hubo una caída generalizada en el total de migrantes internacionales de 1.6 millones a 1.1 millones al año, producto de una caída de emigrantes de 1.2 millones a 723 000 en ese periodo y de un aumento de migrantes de retorno de 285 a 351 000 en esos mismos años.

Las remesas se han convertido en un relativo motor de la economía, no sólo de México sino de Latinoamérica, ya que ante la falta de financiamientos y de una mayor inversión pública y privada nacional y extranjera, sustituyen en forma imperfecta este vacío. (Ortega *et al.*, 2004). Los ingresos recibidos de la migración han cobrado importancia a lo largo de los años, a tal grado que en menos de una década han crecido 3.6 veces, favoreciendo considerablemente el saldo de la balanza de pagos del país. Un ejemplo claro es que, en 2003 las remesas se convirtieron en la segunda fuente de ingresos para el país. Específicamente, superaron en 21% los recursos por inversión extranjera directa, fueron 42% mayores a los ingresos obtenidos por los viajeros internacionales, representaron 79% de las exportaciones de petróleo crudo y 71% del superávit del sector maquilador. Esto refleja su importancia en la economía mexicana. Este incremento es resultado de un mayor número de migrantes mexicanos, y de un mejor sistema de contabilidad de los envíos. Juegan además, un papel estratégico en los ingresos de los hogares rurales.

Se estima que 52% de las familias que reciben remesas residen en pueblos de menos de 2 500 habitantes, que a su vez reciben en promedio 2 372 dólares por familia al año; representando 53% de su ingreso corriente. Pese a los beneficios económicos otorgados por la migración a través de las remesas, existen temas que surgen en los debates recientes, como las preocupaciones por los derechos humanos de migrantes y la participación de las mujeres, especial-

mente por las condiciones de desigualdad a que se enfrentan en el proceso migratorio.

b) La familia campesina: tierra, empleo y fuentes de ingreso

En México existen aproximadamente cinco millones de campesinos, conformados por 3.8 millones de ejidatarios, 600 000 comuneros y 1.6 millones de propietarios privados; que son poseedores de 90% del territorio nacional. La mayoría son minifundistas: 3.3 millones poseen cinco hectáreas o menos. Se trata fundamentalmente de un sistema de producción/reproducción agroalimentario y de gestión del territorio rural en pequeña escala y con base en la organización familiar del trabajo (Bartra, 2011).

Vale la pena señalar algunas transformaciones significativas en lo que respecta a los mercados de tierras y a su tenencia. En México 196.7 millones de hectáreas componen el territorio nacional, de los cuales 35.7% es propiedad de 1.6 millones de propietarios privados, con una extensión media de 43.5 hectáreas por propietario; 54.1% corresponde a propiedad de núcleos agrarios distribuidos en 5.6 millones de ejidatarios y comuneros, con una extensión media de 18.7 hectáreas; los terrenos nacionales abarcan una extensión de 7.2 millones de hectáreas que corresponden a 3.66% de la superficie total nacional y se dividen en 144 000 predios y, finalmente 654 colonias agrícolas con una superficie de 3.8 millones de hectáreas correspondiente a 1.9% del total y un promedio de 61.7 hectáreas.

El censo ejidal 2007 arrojó los siguientes datos que miden parcialmente los impactos de las reformas legales a la tenencia de la tierra de 1991-1992: en dos de cada tres núcleos ha habido venta de tierras; en 82% de los casos la compraventa se dio entre miembros del ejido; 54% se dieron también con personas ajena al ejido. En los últimos diez años la compraventa involucró 3 970 000 hectáreas. En lo que respecta a los mercados de arrendamiento: 2 667 459 hectáreas se registraron en renta; 667 656 hectáreas en aparcería y

1 557 289 hectáreas prestadas. Finalmente las tierras ejidales que se privatizaron hasta el 31 de diciembre de 2008 alcanzaron una superficie de 1 934 557 hectáreas, que representa 2.2% de la superficie regularizada de ejidos y comunidades a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede), que ascendió a 89.403 millones de hectáreas (Robles, 2010).

El empleo en el sector agrícola como proporción del total nacional bajó de 71 a 26% entre 1930 y 1980, y hacia finales de siglo el sector aún empleaba a una quinta parte de la fuerza laboral. Sin embargo, para 2008 —de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)—, el empleo en el sector agrícola cayó a 13%, lo que equivale a 5.7 millones de trabajadores, pero siendo aún muy significativo en los estados del sur: 40% en Chiapas y alrededor de 30% en Oaxaca y Guerrero (Scott, 2011 y Fox y Haight, 2010).

Cabe destacar la dramática transformación de las fuentes de ingreso para el hogar rural promedio, en la última década. El ingreso no salarial asociado a producción agrícola se colapsó de 28.7 a 9.1%, como proporción del ingreso total de los hogares entre 1992 y 2004; mientras que el ingreso total por unidad de producción agrícola (salarial y no salarial) disminuyó de casi 38 a sólo 17% del ingreso total de los hogares (Scott, 2011).

Los pobres extremos en el sector rural participan más en actividades agrícolas, pero también obtienen una proporción relativamente baja de su ingreso del sector. El quintil más pobre incorpora a más de la mitad de los trabajadores agrícolas y 60% de los hogares en el decil más pobre integra a trabajadores agrícolas, aunque sólo 26.6% de esos hogares reporta ingreso independiente asociado a producción agrícola. Además, el 30% más pobre de los hogares obtiene, en promedio, menos de una tercera parte de su ingreso de actividades agrícolas. En particular, la agricultura de subsistencia se ha convertido en una fuente muy pequeña de ingreso para los hogares rurales: 27% de los hogares reporta ingresos no moneta-

rios como resultado del cultivo para autoconsumo, y estos ingresos representan menos de 2% de su ingreso total corriente y sólo 7% en el decil más pobre. Aun así este exiguo ingreso es decisivo para que estos campesinos puedan participar en otras actividades productivas.

El salario por actividades no agrícolas representa la principal fuente de ingreso para todos los deciles con excepción del más pobre, y para éste, la principal fuente de ingreso son las transferencias públicas (Scott, 2011).

El peso económico e ingreso salarial del sector agrícola ha caído drásticamente en las décadas recientes. El Censo Agropecuario 2007 muestra que la mayoría de los trabajadores en el sector son familiares que no perciben salario, y de quienes sí reciben salario la mayoría son trabajadores eventuales: de los 8.6 millones de personas que trabajan en el sector agrícola identificadas en el Censo 2007, sólo 421 000 son trabajadores asalariados permanentes. Este número ha permanecido casi sin cambio desde el Censo de 1991, mientras que el total de trabajadores se ha reducido de 10.6 a 8.6 millones, el número de familiares que no perciben salario también ha bajado de 8.3 a 3.5 millones, mientras que los trabajadores eventuales han incrementado de 1.8 a 4.7 millones (Scott, 2011).

Los familiares que no perciben salario y los trabajadores eventuales se concentran en unidades pequeñas y medianas de producción, mientras que los trabajadores asalariados se concentran en unidades de producción de medianas a grandes. Al comparar el número de productores en cada uno de estos segmentos se observa que entre 1991 y 2007 ha aumentado el número de pequeños productores de 2.2 a 2.7 millones, mientras que el número de medianos y grandes productores cayó alrededor de 30% en ambos casos.

Mientras que el salario promedio en la economía nacional aumentó 6% cada año, los salarios en el sector primario también cayeron significativamente, en relación con el resto de la economía y

en términos absolutos decreciendo 2.2% anualmente entre 1989 y 1994. En la última década, el salario en el sector primario tuvo un aumento anual promedio de 1.4%, contra 2.9% en la economía en su conjunto. La contracción del empleo en el sector primario observó una desaceleración en 2007-2008, y los salarios en el sector aumentaron por encima del resto de la economía ese año. A pesar de ello, el sector primario representó apenas 6% de la masa salarial total de la economía en 2008 (Scott, 2011).

*La feminización de la población agrícola y el trabajo agrícola* es otra de las transformaciones llevadas a cabo en los últimos años en el medio rural. La nueva dinámica sociodemográfica da cuenta del crecimiento de hogares monoparentales de jefatura femenina, y ha cobrado relevancia una mayor etnicidad y feminización de la población en el campo. En el censo de 2010 los hogares con jefatura femenina han crecido de 20.6 en 2000 a 24.6% en 2010. Las mujeres tienden a constituir un eje decisivo en el impulso y la coordinación de actividades productivas en el medio rural. Empero, la mayor parte de las mujeres con derecho a tierra (aproximadamente 24% de los ejidatarios son mujeres) son de edad avanzada, por lo que suelen ser los hijos quienes controlan la producción (Appendini, 2011). Parte importante de lo anterior se debe a la migración internacional. En los hogares sin remesas provenientes del extranjero, el número medio de hombres por cada cien mujeres está prácticamente equilibrado (94%). En cambio, en los hogares perceptores de remesas hay casi tres hombres por cada cuatro mujeres. Las mujeres que participan en la producción de bienes y servicios (población ocupada) representa 94.8% del total de la PEA femenina, en tanto que 5.2% corresponde a mujeres que buscan trabajo y no lo encuentran (tasa de desocupación). En cuanto a la población ocupada, dos terceras partes de las mujeres (64.8%) son subordinadas asalariadas, y una cuarta parte (25.8%) son trabajadoras independientes (empleadoras o por cuenta propia). En los varones la proporción de empleadores es mayor a la de la mujer, 6.2 contra

2.4%, y el porcentaje de mujeres que trabajan sin pago (9.4%) es cuatro puntos porcentuales mayor al de los varones (5.1%). De ahí que haya una alta participación femenina en las ocupaciones agrícolas, comercio y servicios; pero que, la agricultura sigue siendo masculina, puesto que son los poseedores de la tierra (propietarios o ejidatarios y comuneros). Se está dando una “feminización de la economía rural no agrícola” matizando la ya muy repetida “feminización de la agricultura” (Appendini, 2011). Aún así hay cada vez mayor presencia de mujeres en las asambleas ejidales.

Otro fenómeno relevante en la sociedad rural que impacta de manera considerable en el resto de la sociedad nacional, es *el envejecimiento del campo*. La edad promedio de los ejidatarios y comuneros es de 55.5 años. Los propietarios privados tienen un promedio similar de edad, 54.9 años; 53% de los ejidatarios y 57.6% de los privados tienen más de 50 años; en tanto que 24.5% de los ejidatarios y de los propietarios privados tienen más de 65 años.<sup>2</sup> En ambos casos hay una proporción mayor de mujeres de edad avanzada: 67% de las ejidatarias y 60% de las propietarias tienen más de 50 años (Gordillo, 2012). Tal fenómeno impacta aún más en la población rural porque carece de acceso a la seguridad social, y no cuenta con un programa consecuente y suficiente de relevo generacional. Esta mutación está relacionada con el proceso de emigración masiva de las regiones rurales, incrementando sus condiciones de vulnerabilidad, haciéndolos más dependientes de recursos externos, remesas y subsidios de los programas públicos.

## POBREZA RURAL Y DESIGUALDAD

La pobreza extrema en México es sobre todo rural. Baste mencionar que 572 000 hogares rurales sobreviven con un salario mínimo

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el censo de Población de 2010 la edad mediana de la población total es de 26 años.

general; 817 000, con entre 1.1 y 1.5, y 761 000 con entre 1.6 y dos salarios mínimos generales. De acuerdo con la medición de Coneval, en el año 2008, 44.2% de la población nacional vivía en condiciones de pobreza multidimensional, es decir, aproximadamente 47.2 millones de personas en el país presentaban al menos una carencia social y no tenían un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades. Esta población presentó en promedio 2.7 carencias sociales. La pobreza extrema se calculaba para ese año en 11.2 millones de personas, en tanto que la pobreza moderada alcanza los 36 millones de personas. Del total de la población pobre multidimensional, 36 millones de personas (33.7% de la población) estaban en pobreza multidimensional moderada y tenían en promedio 2.3 carencias; 11.2 millones de personas (10.5% de la población) experimentaban pobreza multidimensional extrema y sufrían 3.9 carencias en promedio. Se considera en pobreza multidimensional extrema a la población que presenta tres o más carencias sociales y su ingreso es insuficiente para cubrir sus necesidades de alimentación, aun si dedicaran todo su ingreso para ese fin (Scott, 2011).

Desde una perspectiva territorial, la tasa de pobreza se duplica cuando pasamos de localidades urbanas (más de 15 000 habitantes) a semiurbanas (de 2 500 a 15 000), y se duplica de nueva cuenta cuando pasamos de éstas a pequeñas localidades rurales (menos de 2 500 habitantes). El contraste entre las áreas rurales del norte y el sur es aún más dramático, con una diferencia que multiplica casi diez veces las tasas de pobreza extrema: de 6.5% en Baja California a cerca de 60% en Chiapas y Guerrero. Los ocho estados más pobres cuentan con 64% de los pobres en el sector rural, y apenas 18% del PIB agrícola.

La desigualdad en el ingreso rural aumentó significativamente entre 1994 y 2000; sin embargo, para 2006 ya había regresado a los niveles de 1994 (Esquivel, Lustig y Scott, 2010). Persisten desigualdades extremas en el estándar de vida rural aun para los indicadores

básicos de desarrollo humano (en educación y salud). En el censo de 2000, el analfabetismo en áreas rurales era de 21%, el doble del promedio nacional y siete veces más que el promedio para la ciudad de México; y el promedio de escolaridad era de menos de cinco años, apenas la mitad del promedio para la ciudad de México. Casi tres cuartas partes de la población en la capital habían completado la educación secundaria en contraste con sólo una cuarta parte de la población rural. En 2005, había una amplia variación en las tasas de mortalidad infantil (TMI) por municipalidad, ordenadas de acuerdo con el índice de marginación del Conapo. Las TMI variaron desde 3-8 por cada mil nacidos vivos en las delegaciones urbanas más ricas, hasta 30-80 por cada mil nacidos vivos en las municipalidades más pobres (Scott, 2011).

En cuanto a la concentración del ingreso monetario, en 2008 el valor del índice de Gini en el ámbito nacional fue de 0.506. Respecto a la desigualdad rural medida en ingresos ésta se incrementó significativamente entre 1994 y 2002. Por mucho, los hogares más pobres en las localidades rurales que están en Oportunidades/Prospera son los que no poseen tierra. Entre quienes tienen tierra especialmente los hogares con menos de dos hectáreas están atrapados en la pobreza. Estos hogares también tienen una proporción mayor de población indígena y trabajadores agrícolas (más de 70% de estos hogares reporta como ocupación principal del jefe del hogar el trabajo agrícola), pero una proporción menor de ejidatarios o comuneros.

#### LAS TIPOLOGÍAS DE LOS PRODUCTORES RURALES Y DE LOS HABITANTES DEL CAMPO

##### *La agricultura familiar*

En México predomina la agricultura de tipo familiar caracterizada por ser una actividad que emplea poco trabajo asalariado, se da

sobre todo en el minifundio y su principal propósito es el consumo familiar; se practica como una fuente de ingreso de los hogares rurales en pobreza y con muy poco patrimonio de tierra. Este tipo de agricultura se encuentra en todo el país, pero se concentra en el centro y sur.

Se han desarrollado tipologías para caracterizar el campesinado mexicano. En los censos agrícolas y ganaderos de 1940, 1950 y 1960, la división tipológica utilizada comparaba los ejidos con los predios privados en menos de cinco hectáreas de tierra cultivada y con los predios privados de más de cinco hectáreas. De acuerdo con esta división, la distribución de los predios en el censo de 1960 era la siguiente: ejidos (57%); predios privados de menos de 5 ha (29%) y predios privados de más de 5 ha (14 por ciento).

Bajo influencia del CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola), se introdujeron las categorías de predios llamados de infrasistencia, subfamiliar, familiar y multifamiliar, con límites de tamaño aproximados de 0 a 5 ha, 5 a 15 ha, de 15 a 50 ha, y más de 50 ha de tierra de temporal respectivamente. Alexander Schejtman, utilizando el censo agrícola y ganadero de 1970 y transformando el área cultivada en Equivalentes Nacionales de Tierras de Temporal (ENTT), propuso las siguientes categorías: campesino de infrasistencia (0-5 ha ENTT); campesinos de subsistencia (4-8 ha ENTT); campesinos estacionales (8-12 ha ENTT); campesinos con excedente (>12 ha ENTT) y otros productores (CEPAL, 1982).

Por su lado un estudio de SARH y CEPAL, basados en una encuesta ejidal de 1990, utilizó los límites enumerados después para caracterizar el área cultivada de parcelas individuales de ejidatarios. Los ejidatarios se distribuyen entre categorías como sigue: <2 ha 19%; 2-4 ha 37.6; 4-10 ha 33.6; 10-20 ha 8.3; 20-30 ha 1 y >30 ha 0.5% (CEPAL, 1994 y De Janvry, Gordillo y Sadoulet, 1997).

Otros autores agrupan los ejidos en cinco regiones agroecológicas: húmeda tropical, subhúmeda tropical, húmeda templada, subhúmeda templada, árida y semiárida y otras. A partir de ese es-

tudio con De Janvry y Sadoulet (1997: 123-135) propusimos una tipología de productores ejidales de maíz según su mayor o menor inserción en el mercado de productos agropecuarios.

De los cinco millones de unidades de producción rural, un millón (alrededor de 20%) es propiedad de comunidades indígenas de 54 grupos étnicos en más de 25 estados. La población indígena representa 10% de la población nacional, está distribuida en 6 830 ejidos y comunidades (23% del total de estos núcleos agrarios) y posee 22.6 millones de hectáreas (21.9% del total de la superficie que éstos abarcan), 5.3 millones de las cuales corresponden a pequeños propietarios indígenas. Representa una actividad obligada para regiones y familias que no hace muchos años se enfrentaban a condiciones de aislamiento geográfico e incomunicación.

El Programa de Conservación y Manejo Forestal (Procymaf) diseñó una tipología de comunidades forestales: las comunidades tipo I, aquellas que no practican extracciones —legales— a pesar de contar con recursos forestales con valor comercial. Es en estas comunidades donde las extracciones forestales ilegales tienden a efectuarse; las tipo II son aquellas en donde el control de las extracciones está en manos de terceros ajenos a las comunidades que pagan una “renta” a los dueños de la tierra; este tipo de extracciones con escaso control por parte de las comunidades suelen ser importantes.

Las extracciones irregulares y las que se practican en condiciones de “rentismo” suelen tener fuertes impactos sobre los recursos. Las comunidades tipo III son productoras de materia prima, y las tipo IV son las que cuentan con cierta capacidad de generar valor agregado.

Precisamente reconociendo la enorme heterogeneidad rural en la mayor parte de los países en el mundo y en términos que convergen con las características detectadas entre los hogares rurales mexicanos, el World Development Report del Banco Mundial (WDR, 2008) propuso una tipología de familias rurales basada en

cinco estrategias de estilos de vida o de sustento —*livelihoods*— que siguen los hogares rurales:

Algunos hogares derivan la mayor parte de sus ingresos de una participación activa en los mercados agrícolas (pequeños productores orientados a los mercados). Otros dependen de la agricultura para sostener su estilo de vida aunque la mayor parte de lo que producen es utilizado para su propio consumo (productores de autosubsistencia). Otros hogares obtienen la mayor parte de sus ingresos del trabajo asalariado en la agricultura o en la economía rural no agrícola o en el empleo no agrícola por cuenta propia (hogares orientados al mercado de trabajo). Otros dependen de las remesas que les envían miembros de la familia que han migrado (hogares determinados por la migración). Finalmente están los hogares que obtienen ingresos provenientes de actividades agrícolas, del empleo no agrícola así como de la migración (hogares diversificados) (World Bank, 2008: 75).

La importancia de cada una de estas estrategias es distinta dependiendo de la tipología de países de acuerdo con ese mismo reporte del Banco Mundial: basados en la agricultura, en la transformación y urbanizados.

En síntesis las principales transformaciones relacionadas con el medio rural mexicano son:

- a) Con base en los datos censales y de encuestas sectoriales y nacionales se subraya el *profundo estancamiento del sector rural incluyendo lo agrícola, forestal y ganadero*.<sup>3</sup> Las consecuencias de lo anterior se aprecian en términos de pobreza: para 2008 60% de la pobreza extrema se concentra en el sector rural.
- b) *La sociedad rural se ha transformado profundamente*. La socie-

---

<sup>3</sup> En términos de dinamismo relativos a la orientación productiva de la agricultura en México se está inclinando cada vez más hacia las frutas y las hortalizas. Así, a cada paso, el peso de los cereales en la superficie cosechada se ha ido reduciendo a una tasa media de -0.72%; mientras que los frutos y las hortalizas ha crecido a una tasa de 1.95 y de 1.57% respectivamente.

dad rural se ha envejecido y se ha feminizado como producto sobre todo de la migración. La agricultura ha dejado de ser fuente principal de ingresos para la mayoría de los hogares rurales. Pero en el campo sigue viviendo más de 20% de la población total y, dependiendo de la definición de población rural, podría alcanzar hasta un 30% del total nacional. También importa subrayar que la sociedad rural es fundamental para el desarrollo del país más allá de las cifras sobre PIBA por el conjunto de bienes ambientales, culturales y económicos que provee y podría proveer hacia el futuro a la sociedad nacional.

- c) *La sociedad rural es extraordinariamente compleja y diversa.* Coexisten diversas lógicas productivas y sociales de las cuales rinden cuenta las diversas tipologías que se han elaborado para los productores agropecuarios. Más que una sociedad predominantemente agrícola se debe reconocer el peso de los recursos naturales entre los cuales los forestales son clave. Se trata de una sociedad rural que además de diversa está fuertemente poblada por actividades multifuncionales impulsadas desde las familias y las comunidades en donde predomina la producción en pequeña escala, tanto por el tamaño promedio de las parcelas como por el tamaño de los establecimientos productivos no agrícolas establecidos en el medio rural.
- d) Desde los años noventa se afirmaba que las políticas agropecuarias se habían basado en un *modelo tecnológicamente ineficiente* (Toledo *et al.*, 1993) que había llevado a grave deterioro del capital natural: suelos, agua, vegetación primaria.
- e) La consecuencia de lo anterior es que se requieren *políticas diferenciadas* con un fuerte anclaje en el desarrollo regional que permitan una transformación en la matriz tecnológica y en las condiciones de desigualdad y pobreza. Lo anterior requiere la construcción de un nuevo pacto social “entre la banqueta y el surco” como lo ha propuesto Armando Bartra (2011) o una “tercera reforma agraria” como lo sugiere John Scott (2011) o

un Nuevo Trato como se propone en las páginas siguientes de este texto.

## UN NUEVO TRATO: LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL CENTRO

### *Reconstrucción institucional y empoderamiento ciudadano*

Una pregunta que guía este ensayo: ¿qué significa una política alimentaria en tiempos de crisis? La respuesta parte de la necesidad de enfrentar la desarticulación productiva y la desintegración social prevalecientes en el medio rural con una estrategia de reconstrucción institucional basada en la autonomía de los habitantes rurales y en una dinámica de intervenciones estatales a partir de un diseño institucional inteligente capaz de aprender y adaptarse a las situaciones heterogéneas y cambiantes en el ámbito rural.

La superación de los comportamientos autoritarios —aun y sobre todo en el marco de régimenes democráticos— puede convertirse en la prueba de fuego para resolver las diversas inercias que entrecruzan los ámbitos rurales. Las formas autoritarias en el diseño y manejo de la política rural presentan ramificaciones que han permanecido desconocidas hasta cierto punto, e indican la gravedad y sus efectos negativos en el sector rural:

- a) La tradicional acción discrecional en el desarrollo, unido a las prácticas exclusivas y verticales de las mismas corporaciones que determinan la captura de recursos públicos y refuerzan las tendencias polarizadas;
- b) La tendencia a implementar políticas únicas y soluciones únicas —casi siempre varitas mágicas que terminan estrellándose frente a un conjunto de realidades productivas diferenciadas, distorsionando los instrumentos de desarrollo; y
- c) La sobrevaloración en el mercado político de la lógica corpo-

rativa que promueve una dinámica desde las redes de poder regional contraria al desarrollo de mercados, a formas locales de gestión democrática e incluso a la adaptación productiva.

Se entiende por reconstrucción de las instituciones un proceso deliberado emprendido gracias a la convergencia de actores sociales y gubernamentales como respuesta a una situación límite producto de una combinación de fragmentación social y debilidad institucional cuyo propósito es modificar algunas reglas del juego sean formales o informales. En estas circunstancias se requiere del establecimiento de un conjunto de compromisos mutuos de derechos y obligaciones.

Este proceso de reconstrucción institucional puede ser alimentado por fuentes muy diversas: impulsos provenientes de la movilización social, de determinados regímenes de políticas y de una buena estructura de incentivos y sanciones que garantice el cumplimiento de las reglas. El aspecto central, empero, es que cuando los ciudadanos perciben que los costos asociados con la implantación de reformas institucionales están distribuidos con justicia, éstas pueden ser más exitosas (Gordillo, 1999).

Los dilemas sociales a los que se enfrenta una reconstrucción institucional en México en el contexto de un desarrollo capitalista con distintos ritmos de inserción productiva en los ámbitos locales, nacionales y mundiales, y con enormes grados de desigualdad, pueden resumirse en los siguientes cuatro:

- ¿Cómo lograr dotar de representación real y de voz deliberante —es decir que influya en las decisiones públicas— a los segmentos marginados y excluidos de los pactos de gobernabilidad en el ámbito rural, aun y sobre todo si esos pactos son de signo democrático?
- ¿Cómo fortalecer la capacidad de autogobierno de las comunidades y asociaciones rurales ahí donde el entramado guber-

namental de corte fuertemente centralista rechaza como contrarias a la integración nacional las tendencias a favor de una mayor autonomía?

- ¿Cómo lograr estabilidad y certidumbre en las reglas del juego institucionales en medio de un contexto favorable a conductas no institucionales, como el capitalismo “de compadres”?
- ¿Cómo desarrollar mercados competitivos y modelos tecnológicos alternativos ahí donde existen mercados segmentados, imperfectos e incompletos y actores monopólicos, cultura autoritaria y desigualdad social?

En lo que sigue se busca enfrentar esos dilemas desde diversos ámbitos de acción pública: un nuevo activismo del Estado, un piso político común, economía local pública, el desarrollo regional, y un programa mínimo.

*Acabar con la membra disecta: un Estado responsable  
y con respuestas*

Los ámbitos de acción pública que aquí se plantean tienen un hilo conductor. En la actualidad refutar los fundamentos de ideologías que justifican la injusticia realmente existente, requiere cultivar el tronco común de la acción del Estado como regulador y promotor de los agentes económicos privados, desde la óptica de una eficiencia con distribución social más equitativa de sus frutos. Una construcción básica con este perfil tiene hoy la difícil tarea de integrar dos elementos que se contradicen: uno que apela a los derechos individuales y otro que atiende a los derechos sociales. En realidad son elementos que se conjugan en un mismo universo, que es de por sí contradictorio y no homogéneo. No se trata de elaborar un esquema ideal que por perfecto termine por alienarse del mundo, sino de configurar escenarios que se reconozcan en la realidad precisamente porque no anulan sus contradicciones. Estos trazos

retoman los principios de libertad e igualdad bajo otro contexto: la no eliminación política o económica de los actuales sujetos sociales, sino por el contrario, la libertad de tomar decisiones sobre la base de la reciprocidad interesada y hacer de las normas de reciprocidad —componentes altamente productivos generalmente asociados a redes sociales de intercambio— uno de los cementos básicos para reconstruir la cohesión social.

En el campo es urgente que las políticas de desarrollo tomen en cuenta las diferencias prevalecientes entre regiones, culturas, recursos, etcétera.

Kirsten Appendini (2011) poniendo el ejemplo del maíz, da cuenta de las razones por las cuales el campo mexicano ha permanecido estancado. El gobierno mexicano “optó por apoyar a grandes agricultores ignorando las demandas de pequeños y medianos productores, lo que resultó en concentración geográfica y vulnerabilidad de la seguridad alimentaria del país debido al empoderamiento de agentes corporativos”. Por ello reclama la necesidad de una política coherente que atienda las disparidades productivas y disminuya la dependencia de las importaciones en un contexto internacional de precios con tendencia al alza.

Bajo esta línea argumental Armando Bartra (2011) menciona la necesidad de un nuevo entendimiento entre lo rural y urbano bajo una política que permita su “cooperación” para lograr un crecimiento justo, sostenible y eficiente; donde la regulación y las políticas compensatorias intervengan decididamente el mercado agropecuario de alimentos, por lo cual, la diversidad tecnológica y productiva es agroecológicamente sustentable y socialmente incluyente; al tiempo que permite generar empleo e ingreso, propiciando la equidad social y sustentando la diversidad cultural. John Scott (2011) concuerda con la necesidad de reconocer y responder a la heterogeneidad de los productores, con políticas diferenciadas en función de sus necesidades y focalizadas efectivamente, lo que supone un sistema de información social y

económica con un padrón único de beneficiarios, mecanismos de identificación y asignación descentralizada y con mecanismos de autoselección.

En consecuencia, un Estado responsable y con respuestas lo es en la medida que establece diversos ámbitos de convergencia de fuerzas sociales y de deliberación pública:

- A través de acuerdos entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales para impulsar e incentivar el funcionamiento de cabildos abiertos con el propósito de acordar entre los habitantes de esos municipios, e implementar proyectos productivos con énfasis en garantizar acceso adecuado a alimentos impulsados con fondos financieros descentralizados.
- A través de acuerdos entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales y universidades públicas y privadas para garantizar que en los municipios seleccionados éstas últimas proporcionen apoyo técnico amplio para el diseño e implantación de esos proyectos productivos.
- A través de acuerdos entre consorcios privados vinculados o no con actividades rurales y sus propias fundaciones, en coordinación con las universidades o centros de educación participantes para financiar el establecimiento de talleres permanentes de formación de recursos humanos orientados a la formación de negocios rurales y emprendimientos productivos.
- A través de un acuerdo entre los gobiernos federal y estatal y los congresos por medio de sus comisiones respectivas, para comprometerse a realizar un ejercicio conjunto de evaluación continua del diseño, puesta en marcha y resultados de estos ejercicios.

En síntesis, un Estado responsable y con respuestas lo es porque no espera que los problemas se resuelvan desde arriba, desde las burocracias o desde los gobiernos solamente. Los acuerdos con otros actores productivos, intelectuales y, en general, con la sociedad civil

se asumen no como actos aislados ni casuísticos, sino como ejercicios permanentes, renovables y retroalimentadores en un proceso continuo de aprendizaje.

### *Un piso político común: reforma presupuestal*

La respuesta eficaz a la disipación de recursos públicos, a la fragmentación de políticas y a la poca disposición para cooperar entre distintos agentes sociales y políticos no es la centralización burocrática. El verdadero antídoto es una agenda compartida y transversal desde el gobierno federal, dotada de inserción operativa en las esferas estatales, municipales y comunitarias, y legitimada sistemáticamente a través de la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Una política consistente para el ámbito rural debe ser producto de acuerdos básicos de una sociedad, que por lo mismo trasciende los ciclos electorales. Su más importante patrimonio es la certeza y la continuidad.

El piso político de estos acuerdos estaría constituido por tres componentes: un enfoque territorial que permita cristalizar coaliciones locales y regionales; una adecuada combinación de incentivos productivos y apoyos directos para el combate a la pobreza y la reactivación productiva que aseguren mayor equidad en los impactos de las reformas sobre la gente; y un proceso de ensanchamiento de la soberanía popular por medio de mecanismos directos, efectivos y reales de participación ciudadana en la implantación de las políticas y programas rurales.

Empero, la piedra angular de ese piso político sería una reforma presupuestaria que en el ámbito del gasto público agropecuario parta de una revisión profunda de todos sus rubros en el horizonte de un ejercicio de presupuesto base cero. Además debería seguirse impulsando el propósito de alcanzar un presupuesto multianual para el desarrollo rural, para garantizar continuidad y certeza de las políticas públicas hacia el campo (Scott, 2011)-

## *Territorios: economías locales públicas y desarrollos regionales*

En esta “economía local pública” (Oakerson, 1999; Ostrom, 1999) se relacionan tres tipos de actores: el colectivo de ciudadanos que requieren “bienes o servicios públicos”, las organizaciones productoras y los intermediarios (agencia gubernamental, “emprendedor público”, etcétera).

Pero el modelo de “economía pública” no funciona bajo las mismas premisas que los mercados privados. El concepto “acción colectiva” es el elemento diferenciador, estando el beneficio social detrás del accionar de las unidades públicas de producción y provisión. La “coproducción”<sup>4</sup> de los ciudadanos es, en definitiva, uno de los elementos más potentes ya que en la práctica se estimula el protagonismo real de las personas en la gestión pública.

En este contexto, la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para la elaboración de políticas integrales de desarrollo se vuelve crucial. También lo es el establecimiento de un marco legal que favorezca diversas formas de asociación territorial —entre municipios y para generar instituciones mesorregionales— según el tipo de proyectos, la cobertura de programas o el impulso de determinadas iniciativas locales.

Por otra parte, la nueva situación que enfrentan las sociedades rurales, así como las políticas sectoriales, requiere de una redefinición del concepto de lo rural. Los distintos papeles que juega la agricultura en las economías de los países en desarrollo exigen una adecuada ponderación de los efectos de políticas que buscan objetivos unidimensionales, sin considerar sus consecuencias sobre otros aspectos del funcionamiento de las sociedades rurales. *Más que un enfoque de desarrollo rural en un sentido restringido, se trata de una orientación regional que busca vincular lo urbano y lo rural.*

---

<sup>4</sup> Para Elionor Ostrom la coproducción es “el proceso mediante el cual los insumos de los individuos quienes no pertenecen a la misma organización son transformados en bienes y servicios” (Ostrom: 1996: 1).

En efecto, se reconoce que gran parte de las oportunidades de actividad económica dependen del vínculo con los centros urbanos. Por esa razón debiera fortalecerse el sistema de ciudades intermedias con actividades de muy diverso carácter dentro de la vinculación del centro urbano con su *hinterland* rural, superando la idea de oposición entre rural y urbano (Schejtman y Berdegué, 2004).

Para una estrategia de desarrollo regional basado en actividades múltiples es necesario, en general, el concurso de la política agrícola. En muchas regiones de México el desarrollo regional podría tener en la agricultura el punto de partida para una cierta capacidad de ahorro e inversión y para el desarrollo de actividades en los sectores industriales y de servicios directa o indirectamente ligados a ella.

La estrategia de desarrollo regional requiere un proceso de inversión social y productiva que complemente la capacidad de ahorro de los pobladores rurales y fortalezca el poder de negociación de sus organizaciones. La autonomía en la orientación del proceso exige que estén en capacidad de participar activamente en el desarrollo regional, lo que sería difícil en condiciones de deterioro de la pequeña producción agrícola.

Para la reserva de capital humano es clave el acceso a la educación, salud, seguridad alimentaria y dotación de servicios básicos. Junto a ello debe fortalecerse el capital social: normas de confianza y redes interpersonales que permiten desplegar la sinergia en las acciones de los diversos agentes, disminuyen la incertidumbre y aumentan la eficiencia.

Este estilo de desarrollo regional debe agilizar la modernización productiva; estimular la integración vertical y generar vinculaciones territoriales urbano-rurales en favor de la creación y diversificación de empleos productivos. Cuando se identifica el espacio regional sólo con el espacio rural y éste sólo con el espacio agropecuario se reducen las potencialidades de las políticas de alivio de la pobreza rural debido a que no se consideran los factores que dinamizan la

propia agricultura y que pueden derivarse del fortalecimiento de los vínculos con los núcleos urbanos inmediatos.

Este enfoque supone pasar de políticas públicas centradas en el pequeño productor a políticas orientadas a la familia rural ampliada; del empleo agrícola al multiempleo; de una política agrícola genérica a políticas diferenciadas acordes con los tipos de unidades familiares; de la producción agrícola a las articulaciones de ésta con la agroindustria y los servicios; de la antítesis entre mercado/Estado, a la intervención estatal como mecanismo de regulación y de modelos tecnológicos extractivos a modelos sustentables, flexibles y resilientes ante el deterioro de los recursos naturales y el cambio climático.

En consecuencia, se necesita articular territorialmente los diversos programas e instrumentos dirigidos al desarrollo rural y regional, como la vía idónea para inducir sinergias locales que eviten la disipación de recursos humanos, de recursos económicos y de energía social.

#### *Un programa mínimo sustentado en la agricultura familiar*

Es necesario partir de la familia rural como unidad de análisis y punto de convergencia de las políticas públicas (Appendini, 2011 y Bartra, 2011). Las familias son instituciones rurales de primera importancia y tienen estrategias de vida e ingreso. Tratan de valorizar y aprovechar sus activos y de aprovechar lo mejor posible sus capacidades y posibilidades y oportunidades en un contexto dado. Por estas razones, el estudio de los activos generadores de ingreso es muy significativo y varios autores lo han emprendido para abordar el problema de la pobreza (De Janvry *et al.*, 1997; World Bank, 2008). Como señala Rello (2001):

la unidad de análisis debe ser la familia rural y no la simple unidad de producción agropecuaria, porque la familia, a través del trabajo de

todos sus miembros, es la que genera los bienes y servicios que producen y venden y toma las principales decisiones sobre cómo emplear los diferentes activos a su disposición... Existen en ellas discriminaciones, frecuentemente contra mujeres y niños, quienes son los más excluidos de los excluidos. Por ello, la investigación sobre la pobreza y la exclusión social debería incorporar la dimensión de género.

En esta dirección debería avanzarse hacia una política de ingresos rurales, cuya continuidad sea garantizada por la ley, que sea periódicamente revisable y que termine formando parte de derechos sociales exigibles y establecidos constitucionalmente. Tal política podría convertirse en el núcleo central de este programa mínimo. Un subsidio verde —desvinculado de la producción agrícola, enfocado en fortalecer los ingresos rurales e interesado en fomentar un desarrollo sustentable— pudiera ser la base para diferentes intervenciones, tomando en cuenta las características de los productores y sus estrategias productivas y los desequilibrios regionales. El propósito de esta política de ingresos sería favorecer la pluriactividad rural y también las reconversiones a nivel de parcela y de comunidad, sobre todo si están fuertemente vinculadas a generar valor mediante los servicios ambientales.

Otros componentes necesarios de este sistema de apoyo serían:

- a) Un sistema de financiamiento rural que movilice el ahorro, en el contexto de la economía familiar campesina.
- b) La política de infraestructura debería enfocarse a aumentar considerablemente la infraestructura productiva pequeña (iego y conservación de acuíferos y suelos), caminos rurales y la infraestructura comercial (Mendoza, 2011; Scott, 2011 y Yúnez, 2007).
- c) Avanzar en la expansión de fondos concursables para financiar la transferencia de tecnología y la capacitación de los recursos humanos.
- d) La importancia de las mujeres en la economía rural y la nece-

sidad de atraer jóvenes para la realización de actividades productivas en el ámbito rural exige trascender la idea de pequeños programas y políticas marginales y casuísticas orientadas a estos grupos. Se necesita colocar en el centro del diseño de las políticas públicas a mujeres y jóvenes. El acceso de las mujeres a dos activos centrales: tierra (particularmente en el sector ejidal) y crédito significaría una enorme transformación en el sentido de impulsar un nuevo espacio para las mujeres en las actividades productivas rurales. En el caso de los jóvenes sería indispensable retomar el programa impulsado por el Banco Mundial y la Secretaría de la Reforma Agraria en el sexenio anterior que buscaban ligar la generación de negocios y emprendimientos productivos dirigidos por jóvenes y el rejuvenecimiento de los portadores de derechos ejidales (Appendini, 2011 y Merino, 2011).

Un tema central que articula las libertades económicas y políticas es el del pluralismo. Reconocer el papel primordial de la sociedad en la producción del bienestar económico y social, permite que el Estado oriente sus acciones hacia la promoción de formas plurales de propiedad —privada individual, copropiedad, condominio, arrendada—, hacia esquemas de regulación a través de políticas diferenciadas, hacia la creación de un ambiente que promueva la innovación o hacia intervenciones directas y focalizadas de apoyo a distintos sectores de la población. Pero para que Estado, mercado y sociedad se refuercen mutuamente se requiere transparencia en las normas de interacción y continuidad en las políticas públicas. La claridad en los objetivos junto con una evaluación realista de sus fuentes de financiamiento debería desembocar en compromisos creíbles con fechas de vigencia o de renovación. Se necesita en consecuencia fortalecer la participación ciudadana y enfrentar el autoritarismo siempre presente en el medio rural con un auténtico Estado de derecho.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anta S. y Carabias, J. (2008). Consecuencias de las políticas públicas en el uso de ecosistemas y la biodiversidad. En José Sarukhan (coord). *Capital natural de México III*. México: Conabio.
- Appendini, K. (2011). *Respuesta al Cuestionario sobre Problemas del Campo*. México: EAPDF.
- Bagnasco, A. (1998). La función de las ciudades en el desarrollo rural: la experiencia italiana. *Políticas Agrícolas*, núm. especial. México.
- Banco Mundial (2008). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Agricultura para el desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bartra, A. (2011). “Campo mexicano, diagnóstico y propuesta”. En Appendix, K. *Respuesta al Cuestionario sobre Problemas del Campo*. México: EAPDF.
- Comisión Económica para América Latina (1982). *Economía y agricultura empresarial*. México: Siglo XX Editores.
- \_\_\_\_\_(1994). *Social Panorama of Latin America*. Santiago: CEPAL.
- \_\_\_\_\_(2010). La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. LC/G.2432(SES.33/3): Santiago de Chile. Recuperado de [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/100604\\_2010-114-SES.33-3\\_La\\_hora\\_de\\_la\\_igualdad\\_doc\\_completo.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf)
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (2008). *Capital Natural en México*: CONABIO.
- Cortés, F. (2011). Desigualdad económica y poder. Inédito.
- \_\_\_\_\_(2008), Procesos sociales y evolución de la distribución del ingreso monetario (1997-2004). En Rolando Cordera y Carlos Javier Adame (coords.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural de México*. México: *El Trimestre Económico (Lecturas)*: 415-440.
- \_\_\_\_\_(2000). *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*. México: CIESAS y Miguel Ángel Porrúa.

- Cortés F. y R. M. Rubalcava (1991). *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento: La distribución del ingreso familiar en México, 1977-1984*. México: El Colegio de México.
- De Janvry, A., Gordillo, G. y Sadoulet, E. (1997). *The Second Agrarian Reform in Mexico*. San Diego: Center for Mexico-United States Studies, University of California at San Diego. [Versión en español en el Fondo de Cultura Económica, 1999].
- \_\_\_\_\_. (2012). The FAO: Ever more necessary but ever more challenging to manage. Ferdi Policy Brief.
- Esquivel, G. (2008). Piloto automático procíclico: El diseño y conducción de la política macroeconómica en México. Documento presentado en el Seminario La Economía Mexicana en 2010. México: El Colegio de México.
- Esquivel, G., Lustig N. y Scott, J. (2010). Mexico: A Decade of Falling Inequality: Market Forces or State Action? En López-Calva, L. F. y Lustig, N. (eds.), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington DC: Brokings Institution Press y United Nations Development Programme.
- Ferrantí De, D., Perry, G., Ferreira, F. y Walton, M. (2004). *Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con la historia?* Washington, DC: Banco Mundial.
- Flores, S. (2002). *La megalópolis de la región Centro de México: una aproximación a su análisis*. México: BUAP.
- Fox, J. y Haight, L. (2010). La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto. En *Subsidios para la desigualdad. Las políticas del maíz en México a partir del libre comercio*. Santa Cruz, California: Woodrow Wilson International Center for Scholars, CIDE, University of California.
- Gordillo, G. (2012). Una política alimentaria para tiempos de crisis. *El Trimestre Económico*: LXXIX (3), 315: 483-526.
- \_\_\_\_\_. (2008). La reconstrucción de las instituciones rurales. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 218, 2.

- \_\_\_\_\_. (1999). La ansiedad por concluir: la débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina. *El Mercado de Valores*. México: Nacional Financiera.
- Gordillo, G. y Jiménez, F. (2006). La nueva agricultura. *El Trimestre Económico*: LXXIII: 175-196.
- Genicot, G. y D. Ray (2009). Aspirations, Inequality, Investment and Mobility, New York: New York University, mimeo.
- Guerrero, I., López-Calva, L. F. y Walton, M. (2009 ). The inequality trap and its to low growth in Mexico. En Santiago Levy y Michael Walton (comps.). *No Growth without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico*. Washington, DC: Banco Mundial y Palgrave, Macmillan.
- Haber, S. (2002). *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*. Stanford: Stanford University Press.
- Hardin, R. (1982). *Collective Action*. Baltimore: John Hopkins University.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. México: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (2001). VII Censo Ejidal. México: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (2007). IX Censo Ejidal. México: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (1980). X Censo General de Población y Vivienda. México: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (1990). XI Censo General de Población y Vivienda. México: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (2000). XII Censo General de Población y Vivienda. México: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (2010). Censo de Población y Vivienda. México: INEGI.
- International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development (2009). *Agriculture at a Crossroads- Synthesis Report*. Washington DC: Island Press.

- Levin, S., Barrett, S., Aniyar, S., Baumol, W., Bliss, C., Bolin, , Dasgupta, P., Ehrlich, C., Folke, C., Gren, M., Holling C. S., y Jansson, A. M. (1997). Resilience in Natural and Socioeconomic Systems. *Beijer Discussion Papers*, 100: 2-11.
- Latinobarómetro (2010). Recuperado de [http://www.jdsystems.es/latinobarometro/LATBD\\_INFORME%20\\_LATINOBAROMETRO%202010.pdf](http://www.jdsystems.es/latinobarometro/LATBD_INFORME%20_LATINOBAROMETRO%202010.pdf).
- Levy, S. (2008). *Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico*. Washington DC: Brookings Institution Press. [2010. México: Editorial Océano].
- López-Calva, L. F. y Lustig, N. (comps.) (2010). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of progress?* Washington DC: Brokings Institution Press y United Nations Development Programme.
- Maxwell y Slater (2003). Food Policy Old and New. *Development Policy Review*. Recuperado de: [http://www.blackwellpublishing.com/pdf/maxwell\\_slater.pdf](http://www.blackwellpublishing.com/pdf/maxwell_slater.pdf)
- McGinnis, M. D. (ed.) (1999). *Policentricity and Local Public Economies*. Michigan: University of Michigan Press.
- Mendoza, J. A. (2011). *Respuesta al Cuestionario sobre Problemas del Campo*. México: EAPDF.
- Merino, L. (2011). *Respuesta al Cuestionario sobre Problemas del Campo*. México: EAPDF.
- Nebel, M. y P. Flores-Crespo (comps.) (2010). *Desarrollo como libertad en América Latina. Fundamentos y aplicaciones*. México: Universidad Iberoamericana.
- Oakerson, R. J. (1999). *Governing Local Public Economies*. Oakland: Institute for Contemporary Studies.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2011). *Stratégie pour une croissance verte: agriculture et agroalimentaire*. París: OCDE.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *Perspectivas de la Agricultura* (2011). París: OCDE-FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011). *El estado de la inseguridad alimentaria en el Mundo 2004-2011*. Roma: Departamento Económico y Social. Recuperado de: [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/007/y5650s/y5650s00.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/y5650s/y5650s00.htm)
- \_\_\_\_\_ (2005). Informe Subregional Centroamérica y México. Estudio de Tendencias y Perspectivas del Sector Forestal en América Latina. Roma: Departamento Forestal de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Global trends and future challenges for the work of the organization*, APRC/12/INF/10. Roma: FAO.
- \_\_\_\_\_ (2012). Conferencia Regional. Seguridad Alimentaria y Nutricional: Repercusiones, implicaciones y oportunidades para América Latina y el Caribe, LARC 12/2, 2012. Buenos Aires: FAO-FIDA-PMA, 2011.
- Ortega, C., et al. (2004). Campo, migración y remesas en México. En *Claridades Agropecuarias*. México: Aserca.
- Ostrom, E., Burger J., Field, C. B., Norgaard R. B., y Policansky, D. (1999). Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges. *Science* 284: 278–282.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (2007). Collective Action Theory. En Boix, C. y Stokes, S. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 186-208.
- Pagés, C., G. Pierre, and S. Scarpetta (2009). *Job Creation in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and Policy Challenges*. Washington, DC: Palgrave MacMillan y World Bank.
- Przeworski and Wallerstein. (1982). The Structure of Class Con-

- flict in Democratic Capitalist Societies. *The American Political Science Review* 76: 215-38. Cambridge University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la trasmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José, Costa Rica: PNUD.
- \_\_\_\_\_. (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD.
- Ravallion, M. y Chen, S. (2003). *Measuring pro-poor Growth*. Washington DC: World Bank.
- Rello, F. (2001). *Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica*. Serie Estudios y Perspectivas CEPAL, 2. México: CEPAL.
- Robles, H. (2010). *Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina. Estudio de Caso*. México. Santiago de Chile: FAO.
- Rubalcava, R. M. (1998). *Necesidades, recursos y posibilidades: el ingreso de los hogares mexicanos en el periodo 1984-1994*. Mexico: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Occidente.
- Rosenzweig, A. (2005). *El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México: CEPAL.
- Salvia A. (2010). La deuda social argentina frente al bicentenario. Progresos destacados y desigualdades estructurales del desarrollo humano y social en la Argentina urbana, 2004-2009: 6, Observatorio de la Deuda Social Argentina / UCA.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2010). *Retos y oportunidades del Sistema Agroalimentario de México en los próximos 20 años*. México: Sagarpa.
- Scott, J. (2009). Gasto público y desarrollo humano en México: análisis de incidencia y equidad. Working Paper for Informe de Desarrollo Humano de México. México: PNUD.
- \_\_\_\_\_. (2009a ). Poverty Reduction. Discussion Paper. México: PNUD.

- \_\_\_\_\_ (2009b). Redistributive Constraints under High Inequality: The Case of Mexico. En López-Calva, L. F. y Lustig, N. (coords.). *The State and the Dynamics of Inequality: How to Advance Inclusive Growth*. Recuperado de [www.undp.org/latina-merica/inequality](http://www.undp.org/latinamerica/inequality)
- \_\_\_\_\_ (2009c). The Incidence of Agricultural Subsidies in Mexico, paper for project on Agricultural Trade Adjustment and Rural Poverty: Transparency, Accountability and Compensatory Programs in Mexico. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Respuesta al Cuestionario sobre Problemas del Campo*. México: EAPDF.
- Sen A. K. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1998). Democracy as a Universal Value. *Journal of Democracy*, 10 (3): 3-17.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1980). Equality of what? en McMurrin, S. (ed.). *The Tanner Lectures on Human Values*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Toledo V. M., Ordoñez M., Ramamoorthy T., Bye R., Lot A., Fa J. (1993). The Biodiversity Scenario of Mexico: a Review of Terrestrial Habitats. En Ramamoorthy T., Bye R., Lot A., Fa J. (eds.) *Biological Diversity of Mexico: Origins and Distribution*. Oxford University Press.
- Toledo F., Florescano E. y Woldenberg, J. (coords.) (2006). *Los desafíos del presente mexicano*. México: Taurus.
- Warman, A. (2001). *El campo mexicano en el siglo xx*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Woolcock, J. (1998). Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework. *Theory and Society*, 27, 2: 151-208.
- World Bank (2008). *World Development Report*, Washington, DC: World Bank.
- Yúnez Naude, A. (2007). Políticas compensatorias para la agricultura familiar frente a los impactos del TLC. Recuperado de [http://precesam.colmex.mx/images/secundaria/publicaciones/TLCAN\\_02.html](http://precesam.colmex.mx/images/secundaria/publicaciones/TLCAN_02.html)

CUARTA PARTE:  
EDUCACIÓN Y DESIGUALDAD



# EDUCACIÓN Y DESIGUALDAD EN MÉXICO

*Olac Fuentes Molinar\**

## PROPÓSITO

En estas páginas analizaré las relaciones entre el acceso a la educación formal y la desigualdad social, y distinguiremos dos dimensiones.

La primera es puramente cuantitativa. Se trata de establecer los grados de probabilidad que tienen niños y adolescentes de ingresar a la escuela y desarrollar trayectorias escolares de mayor o menor duración y nivel de avance cuando provienen de familias cuyas condiciones de vida son significativamente desiguales para ingresar a la escuela y desarrollar trayectorias escolares de mayor o menor duración y nivel de alcance.

La segunda dimensión es cualitativa. El propósito es identificar, comparando poblaciones escolares socialmente desiguales, pero con trayectorias de duración análoga, cuáles son las diferentes posibilidades de que los integrantes de esas poblaciones adquieran determinados niveles de conocimiento y de capacidad académica en las áreas fundamentales de matemáticas, competencia lectora y ciencias naturales.

Este análisis está focalizado en la educación obligatoria, con una acento particular en los alumnos que están terminando el ciclo básico e iniciando el de la enseñanza media superior.

---

\* Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

## OPORTUNIDADES EDUCATIVAS Y EXTENSIÓN DE LA OBLIGATORIEDAD

Desde la década de 1990 se inició en el sistema escolar mexicano un importante proceso de cambio legal, cuyo resultado final fue la extensión de la duración de la enseñanza formalmente obligatoria de seis hasta quince grados. Esta modificación no se derivó de una política educativa de conjunto y con previsiones de largo plazo, sino de tres decisiones distintas y separadas en el tiempo. En julio de 1993, por decisión presidencial, fue declarada obligatoria la enseñanza secundaria; en noviembre de 2002 se le asignó ese carácter a un ciclo de educación preescolar de tres grados, por una iniciativa surgida inicialmente del Poder Legislativo, y en febrero de 2013, tras un par de años de indecisión de los legisladores, se estableció la obligatoriedad de la enseñanza media superior, en las distintas modalidades que ya existían y que no fueron modificadas y se fijó el año de 2021 como límite para alcanzar la cobertura generalizada de este servicio educativo.

CUADRO 1

Crecimiento de la matrícula en la educación obligatoria 1994-1995 a 2012-2013  
(miles de personas)

<i>Ciclos escolares</i>				<i>Crecimiento (%)</i>		
1994/1995	2000/2001	2006/2007	2012/2013	1994/2000	2000/2006	2006/2012
Preescolar						
3 093	3 424	4 739	4 761	10.7	38.4	0.0
Primaria						
14 574	14 793	14 586	14 789	1.5	- 1.4	1.3
Secundaria						
4 493	5 350	6 055	6 340	19.1	13.2	4.7
Educación media superior						
2 343	2 956	3 743	4 444	26.1	26.6	18.7

Fuente: INEE (2013: 51).

La modificación formal del régimen de la obligatoriedad merece especial atención, tanto por los efectos reales que ejerció sobre el tamaño y la estructura interna del sistema escolar como por los nuevos referentes que estableció para las familias que demandan educación para sus hijos. Como se puede apreciar en el cuadro 1 la matrícula de los niveles escolares que adquirieron el carácter de obligatorios creció en 5.8 millones de personas en el periodo analizado, a pesar de que en esos mismos años el crecimiento demográfico en los grupos jóvenes se fue reduciendo en forma escalonada.

Como muestra el mismo cuadro, la distribución de las nuevas oportunidades de escolarización favoreció a los ciclos posprrimarios. Dos terceras partes de las plazas escolares creadas en el periodo correspondieron a la enseñanza secundaria y a la media superior. El tercio restante se asignó casi en su totalidad al ciclo de educación preescolar, el cual experimentó un crecimiento excepcional entre los años 2000 y 2006, para estancarse bruscamente después. La enseñanza primaria, por su parte, ya se había estabilizado desde los años anteriores en el rango de 14 a 15 millones de alumnos y, sin presiones demográficas adicionales, alcanzó la capacidad de ofrecer el ciclo completo a cerca de 90% de los niños que lo inician.

El significado esencial de este proceso radica en que, por vez primera, la mayoría de los adolescentes mexicanos entre los 12 y los 17 años tienen la posibilidad real de cursar la enseñanza secundaria y con ello concluir el ciclo educativo básico y de ingresar a la enseñanza media superior.

Éste es un logro indiscutible. Sin embargo, su efecto potencial está limitado por la persistencia del fenómeno del abandono escolar prematuro, generado por la combinación de la vulnerabilidad social de elevadas proporciones de los demandantes de escuela, con las características de la oferta escolar, inadecuada para retener a sus estudiantes.

La magnitud del riesgo de abandono o de eliminación escolar se puede valorar a partir de las estimaciones realizadas por el INEE

sobre el flujo de las generaciones escolares recientes. Para el caso de la enseñanza primaria ese análisis muestra que por cada 1 000 alumnos que iniciaban sus estudios en el año escolar 2003-2004, 724 lo terminaban en el lapso normativo de seis años, 170 un año después y 23 requirieron de dos años adicionales, lo que representa una eficiencia agregada de 91.7%. En el ciclo de secundaria el problema es más grave, pues siguiendo a esa misma generación se encuentra que de cada 1 000 alumnos que iniciaron este nivel de estudios 787 lo terminaron en tres años y sólo 21 más se agregaron uno o dos años después, lo que representa una eficiencia de 80.8%. Combinando ambas estimaciones resulta que de una generación que recorre el ciclo básico de nueve grados, quienes logran culminarlo, aun con rezago, representan 75% de quienes lo iniciaron. Uno de cada cuatro fue eliminado en algún punto del camino (INEE, 2012: 51).

La trayectoria generacional en la enseñanza media superior es más difícil de estimar, pues las normas flexibles de acreditación, distintas entre modalidades e instituciones, hacen que el seguimiento de una cohorte escolar tenga un alto grado de incertidumbre. Existen, sin embargo, evidencias parciales que indican que el abandono escolar tiene un nivel elevado. Por ejemplo, son sugerentes las estimaciones realizadas por el INEE sobre el porcentaje de la población por edades que ya no está matriculada en el sistema escolar. En 2012 36% de los adolescentes de quince años —considerada edad normativa del inicio de la enseñanza media superior— ya estaba fuera del sistema escolar. Esa proporción se eleva hasta 47% para los de 17 años, edad normativa para la finalización del ciclo (INEE, 2014: 21).

Las estimaciones anteriores se refieren a la población en su conjunto, sin establecer ninguna diferenciación sobre sus condiciones de vida. En el siguiente apartado se revisa el proceso, incorporando algunos criterios básicos para analizar a la población por segmentos sociales.

## OPORTUNIDADES DE ESCOLARIZACIÓN Y CONDICIONES SOCIOCULTURALES

En el cuadro 2 se presentan los porcentajes de la población de 15 a 17 años que había terminado la educación secundaria en 2012 contrastando segmentos sociales establecidos a partir de indicadores básicos de las condiciones socioculturales de las familias. Como se puede observar, la probabilidad media de terminación de ese ciclo que estimamos para el conjunto de la población en 75%, presenta variaciones muy fuertes cuando se le considera para estratos diferenciados.

CUADRO 2  
Población de 15 a 17 años que terminó la educación secundaria  
en diferentes grupos poblacionales (2012)

<i>Grupo poblacional</i>	%
1. Por tipo de localidad	
Rural	68.5
Urbana	83.1
2. Por condición étnica	
Hogar indígena	72.9
Hogar no indígena	79.9
3. Por escolaridad del grupo de familia	
Sin instrucción	63.1
Básica completa	80.6
Superior	97.4
4. Por condición de pobreza	
En pobreza alimentaria	70.0
No pobreza	81.9
5. Nivel de ingresos	
Quintil I	68.7
Quintil III	76.4
Quintil V	85.8
6. Actividad laboral	
Trabajo no doméstico > 20	34.3
Trabajo doméstico > 20	47.7
No trabaja o trabaja < 20	91.2

Fuente: INEE (2014: 24).

Como se observa en todos los segmentos, la población ubicada en el grupo con condiciones “desfavorables” ha terminado la educación secundaria en una proporción significativamente menor que la que se ubica en condiciones “favorables”. Algunas de estas diferencias tienen un impacto especialmente marcado. Tal es el caso de la escolaridad del jefe de familia, pues mientras más de un tercio de los hijos de padres sin instrucción no terminaron la secundaria, cerca de 100% de aquellos cuyos padres tienen educación superior ha logrado hacerlo, lo que manifiesta la fuerza que la escolaridad muy escasa tiene como mecanismo de transmisión intergeneracional de la marginalidad. Una situación parecida se aprecia en el nivel de ingresos, respecto al cual los adolescentes que pertenecen al segmento de 20% con ingresos más altos tienen 17 puntos porcentuales más de probabilidad de terminación que los que provienen del quintil más pobre. La otra diferencia fuertemente determinante es la condición de actividad laboral de los adolescentes, pues sólo un poco más de la tercera parte de quienes realizan un trabajo no doméstico por más de 20 horas semanales logró terminar el ciclo, en tanto más de 90% de quienes no trabajan o lo hacen por menos de 20 horas semanales ha podido culminarlo.

Estas diferencias, si bien con menor intensidad, ya se manifiestan en relación con la educación primaria. Por ejemplo, cerca de 15% de los niños de doce a catorce años que provienen de los hogares con menos instrucción, o con pobreza alimentaria o con menores ingresos, no había terminado este ciclo. En el caso de los niños que laboran más de 20 horas semanales el grado de exclusión escolar es aún mayor, pues afecta a más de un tercio de quienes realizan actividad extradoméstica y a la cuarta parte de quienes lo hacen en el hogar.

Resulta interesante, por otro lado, destacar que la segregación por género, que tenía tanto peso hace algunas décadas, se ha reducido hasta casi desaparecer. En el grupo de 15 a 17 años que hemos analizado el índice de terminación de la secundaria de las mujeres era sólo un punto porcentual menor que el de los hombres.

## LOGROS DE APRENDIZAJE Y CONDICIONES SOCIOCULTURALES DE LAS FAMILIAS

Durante mucho tiempo se aceptó que el avance educativo de un país estaba determinado por el grado de extensión de su sistema escolar y por los grados de escolaridad acumulados por el conjunto de su población. Hoy está cada vez más extendida la convicción de que es igualmente importante conocer los logros reales de aprendizaje fundamental alcanzados en cada nivel de escolaridad, de manera que estos puedan ser cuantificados tanto dentro de un sistema educativo como entre diversos sistemas nacionales. Desde el inicio de este siglo el examen PISA, generado y promovido por la OCDE ha sido adoptado por un creciente número de países como instrumento técnico para resolver las necesidades de cuantificación y comparación de los logros educativos.

Como se sabe, el examen PISA se aplica cada tres años a muestras nacionales de estudiantes de quince años y explora el grado de competencia académica que estos estudiantes poseen para utilizar el aprendizaje alcanzado en la lectura, las matemáticas y las ciencias naturales. En cada aplicación trienal el examen tiene como centro una de estas áreas y las otras dos tienen un lugar complementario. La prioridad asignada a las competencias académicas y no a los contenidos formales de la instrucción, permite en principio que el examen PISA resuelva la dificultad representada por las múltiples diferencias puntuales que existen en los diversos currículos nacionales.

México participa en este examen desde el año 2000 y lo hace por solicitud propia, con una muestra de cerca de 30 000 estudiantes, que es varias veces más grande que la de los demás países participantes. Esto permite obtener información no sólo a nivel nacional, sino para cada una de las entidades del país y de las modalidades educativas del sistema. En el caso de México, la muestra de estudiantes de quince años está formada, aproximadamente, en

un tercio por alumnos que cursan el tercer grado de secundaria y en dos tercios por alumnos que cursan el primer grado de la enseñanza media superior.

Desde la primera aplicación en el año 2000 México obtuvo resultados comparativamente muy desfavorables y a lo largo del tiempo estos no han experimentado modificaciones significativas y estables. En todas las evaluaciones se mantienen como rasgos destacados que la proporción más alta de estudiantes obtiene logros de aprendizaje inferiores a los considerados como de suficiencia mínima y una proporción muy pequeña, que no supera 5%, alcanza niveles avanzados.

En 2012 las competencias matemáticas fueron el campo central del examen y las que se refieren a lectura y a ciencias naturales ocuparon un lugar complementario. En la escala de desempeño utilizada los estudiantes mexicanos obtuvieron en matemáticas una puntuación media de 413 puntos contra 494 de promedio de la OCDE; en ciencias el país obtuvo 415 puntos y el conjunto de la organización 501; México obtuvo 424 puntos en lectura contra 496 de la OCDE.

Si bien la puntuación promedio es relevante y es utilizada por los medios para establecer un *ranking* internacional, tiene mucho mayor significado y utilidad analizar la distribución de los estudiantes por niveles de logro, definidos por el grado de complejidad de las competencias académicas que ponen en juego al enfrentarse al examen. Estos niveles son 7 u 8 según el campo y van desde los niveles 1 y menores a 1, que corresponden a una competencia inferior a la mínima necesaria, un nivel 2 que corresponde al umbral de la suficiencia, un nivel 3 que expresa una suficiencia intermedia y niveles de 4 a 6 que corresponden progresivamente a grados avanzados de dominio.

En el cuadro 3 se presenta la distribución de los estudiantes mexicanos por niveles de desempeño en matemáticas en PISA 2012. Ahí mismo y para propósitos de comparación, se presenta la distri-

bución de Polonia y Turquía, países que tienen un grado relativamente alto de desigualdad social y un PIB per cápita cercano al de México, así como los de Perú que fue el país latinoamericano con los resultados más bajos.

CUADRO 3  
Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño  
en la escala global de matemáticas, PISA 2012\*

	<i>Debajo del Nivel 1 %</i>	<i>Nivel 1 %</i>	<i>Nivel 2 %</i>	<i>Nivel 3 %</i>	<i>Niveles de 4 a 6 %</i>
México	23	32	28	13	4
Polonia	8	15	22	24	31
Turquía	15	26	26	17	16
Perú	47	28	16	7	3

\* Los datos no incluyen los correspondientes a los estados de Oaxaca y Michoacán, donde no fue posible aplicar el examen, ni los de Sonora por un error en la configuración de la muestra. Fuente: inegi (2013: 41).

Destacan en los datos de México, en primer lugar, la proporción de quienes tienen un claro nivel de insuficiencia, pues 55% de los estudiantes está en el nivel 1 o debajo de él. Quienes se encuentran en esta situación, después de nueve o diez años de escolarización pueden realizar operaciones aritméticas con números enteros siguiendo instrucciones claras y bien definidas y responder preguntas relacionadas con contextos familiares, en las que está presente explícitamente toda la información relevante y es muy poco probable que desarrolle un razonamiento matemático que les permita manejar abstracciones (INEE, 2012: 36). El siguiente grupo por su magnitud está en el nivel 2, con una suficiencia incipiente y con cierto grado de precariedad cuyos valores están por debajo de la media de la OCDE; y el nivel 3 tiene una suficiencia relativamente asentada. Los niveles avanzados, como ya se dijo tienen un peso muy reducido.

Para proporcionar los elementos de una visión general se presentan en el cuadro 4 los resultados de los estudiantes mexicanos en ciencias y en lectura en la misma prueba. Como se aprecia, estos resultados reproducen en forma ligeramente atenuada la misma estructura de agrupamiento que existe para el caso de las matemáticas.

CUADRO 4  
Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño  
en la escala global de ciencias y de lectura, PISA 2012

	<i>Debajo del nivel 1 %</i>	<i>Nivel 1 %</i>	<i>Nivel 2 %</i>	<i>Nivel 3 %</i>	<i>Niveles de 4 a 6 %</i>
Ciencias	13	34	37	14	2
Lectura	3	38	34	20	5

Fuente: INEE (2013: 63).

La información presentada hasta ahora en este apartado se refiere a una población socialmente indiferenciada. Existían desde hace tiempo elementos indirectos, como el tipo y modalidad de las escuelas, que permitían advertir un sesgo social en la distribución de resultados, sin embargo es hasta PISA 2012 que se cuenta con información directamente relacionada con el vínculo entre logros escolares y procedencia social de los alumnos. La aplicación de “cuestionarios de contexto” permitió recopilar información sobre la situación laboral, escolar y de bienestar de las unidades familiares para construir un indicador socioeconómico compuesto y asociarlo con el rendimiento académico individual.

El INEE procesó los resultados de PISA 2012 y los presentó en una versión compacta que distingue cuatro estratos socioeconómicos y agrupa los niveles de logro en tres segmentos: el que no alcanza el nivel de suficiencia (niveles 1 y menores a 1); el de suficiencia elemental (nivel 2) y el que agrupa el de suficiencia básica y los niveles avanzados (niveles de 3 a 6).

CUADRO 5

Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño según estrato socioeconómico. PISA 2012, matemáticas

<i>Cuartiles</i>	<i>Nivel 0 y 1</i>	<i>Nivel 2</i>	<i>Nivel 3 a 6</i>
4	37	32	31
3	52	30	17
2	58	28	14
1	71	21	8

Fuente: INEE (2014: 100).

CUADRO 6

Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño según estrato socioeconómico. PISA 2012, lectura

<i>Cuartiles</i>	<i>Nivel 0 y 1</i>	<i>Nivel 2</i>	<i>Nivel 3 a 6</i>
4	25	35	41
3	37	37	26
2	44	36	20
1	58	30	12

Fuente: INEE (2014: 101).

Como se puede observar, dentro de un panorama general de resultados no satisfactorios, las diferencias de logro entre el estrato más bajo (1) y el de mejor situación socioeconómica (4) son muy agudas. Aunque los integrantes de ambos estratos poseen la misma escolaridad formal, 71% de los que provienen del estrato más pobre no ha logrado adquirir el nivel mínimo de competencia y sólo un 8% alcanza un nivel razonablemente favorable para el aprendizaje más complejo, mientras en el estrato superior estos valores son de 37 y 31% respectivamente. Se debe tener presente que, dada la estructura de la distribución del ingreso en México, el estrato 4 incluye no sólo al pequeño segmento poblacional que concentra una muy alta

proporción del ingreso, sino también a buena parte de las llamadas clases medias, que dependen de un trabajo regular, asalariado o independiente y que no poseen, en general, capital productivo acumulado. Llama también la atención que entre los estratos 2 y 3 presenten entre sí diferencias de logro relativamente moderadas.

Los resultados que muestran los niveles de logro en lectura y en ciencias tienen una estructura análoga, como se aprecia en los cuadros 6 y 7.

CUADRO 7  
Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño  
según estrato socioeconómico. PISA 2012, ciencias

<i>Cuartiles</i>	<i>Nivel 0 y 1</i>	<i>Nivel 2</i>	<i>Nivel 3 a 6</i>
4	30	42	29
3	44	40	17
2	50	37	13
1	64	30	6

Fuente: INEE (2014: 101).

Los resultados de lectura merecen una reflexión particular, pues se trata de una competencia de uso general, de un instrumento de información, comprensión y organización mental que rebasa los linderos de los campos disciplinarios. El nivel más bajo de lectura se define esencialmente por la capacidad de la comprensión literal de lo que es explícito en fragmentos de un texto y la localización de información puntual. Quien se ubica en este nivel encuentra grandes dificultades para percibir el significado conjunto de argumentos y estructuras explicativas de cierta amplitud. En el mejor de los casos la capacidad de inferencia es muy elemental y también está referida a fragmentos relativamente simples. La alta proporción de estudiantes que se encuentra en este nivel —58% en el estrato más pobre— nos obliga a preguntarnos en qué medida los malos resul-

tados de aprendizaje en campos como las ciencias están asociados con los retos de los contenidos disciplinarios o con la muy baja capacidad de comprenderlos.

De este panorama de deficiencia no escapa modalidad escolar alguna. Y aquí es inevitable referirnos a la permanente discusión sobre la supuesta superioridad del heterogéneo sector de la escuela privada en relación con la escuela pública. Efectivamente, los alumnos de las escuelas privadas obtienen mejores resultados que los de la escuela pública. En el campo de matemáticas, por ejemplo, la prueba PISA muestra que 57% de los estudiantes de escuelas públicas está en el nivel más bajo del logro, contra 36% de los de las escuelas privadas; en el nivel de suficiencia mínima 27 contra 32%, y 16 contra 32% en el segmento suficiente y avanzado. Sin embargo, no sabemos en qué medida esta diferencia es atribuible a la escuela o al hecho de que sus estudiantes provienen del segmento social más alto, quienes probablemente obtendrían resultados parecidos en la escuela pública a la que tendrían acceso. Al respecto llama la atención que los niveles de logro obtenidos en las escuelas privadas, que absorben 17% de la matrícula de enseñanza media superior, sean prácticamente iguales al de los alumnos del nivel socioeconómico superior, independientemente del tipo de plantel al que asistan.

#### LA DESIGUALDAD DE LA ESCUELA EN LA DESIGUALDAD EDUCATIVA. ALGUNAS REFLEXIONES

Mi argumento central en este apartado final es que el sistema escolar mexicano no es un elemento neutro frente a la desigualdad de los niños y adolescentes que acceden a él; lo recorren durante un número variable de años y obtienen determinados logros de aprendizaje. La perspectiva de la neutralidad escolar supone que las escuelas hacen todo lo que pueden para ofrecer a todos las mis-

mas oportunidades, pero que no tienen la capacidad de vencer o cuando menos atenuar significativamente las diferencias sociales y culturales preexistentes.

Los retos educativos que surgen de la desigualdad son, sin duda, poderosos y complicados, pero también es cierto que las oportunidades que ofrece la escuela son también desiguales en muchos sentidos y que la escolarización genera numerosos factores de distinta naturaleza adversos a los sectores más pobres y vulnerables.

Sólo para contribuir a una discusión urgente menciono enseñada dos grupos de factores que acentúan la desigualdad en el acceso a la escuela y en la posibilidad de obtener en ella aprendizajes realmente importantes.

#### *Factores de dotación física*

Para ir superando la desigualdad, tanto en el acceso a la escuela como al aprendizaje, es urgente enfatizar en la infraestructura física, la organización y operación de los centros educativos y mejorar el modelo pedagógico. De lo que se trata, a final de cuentas, es evitar que el sistema educativo continúe incidiendo en la desigualdad de y entre los niños y jóvenes mexicanos.

Se sabe desde hace tiempo que existe un grado importante de deterioro y de carencias en la planta física y las instalaciones de los edificios escolares. Éste es un problema formalmente reconocido por la autoridad, pero los programas intermitentes de inversión y recuperación que ésta ha realizado no han logrado atenuarlo.

Ello afecta particularmente a las escuelas del medio rural, con más intensidad a las que se ubican en comunidades pequeñas, aisladas y habitadas por población indígena. El censo de planteles escolares mostró, por ejemplo, que en el caso de las escuelas indígenas 52% carece de conexión a la red pública de agua, 15% no tiene energía eléctrica y 20% no dispone de drenaje. Éste es un caso extremo, pero en el conjunto de las escuelas rurales tiene una frecuen-

cia muy alta el problema de la disposición y el funcionamiento de los servicios hidrosanitarios. Estas carencias, cuya eliminación permanente es costosa pero relativamente simple, no sólo deterioran el ambiente escolar sino que se convierten frecuentemente en serios problemas de salud y seguridad para alumnos y maestros.

#### *Factores de la organización y la operación de la escuela*

*La saturación de los grupos.* Un aspecto negativo de la expansión escolar de las últimas dos décadas consistió en que las instalaciones no se ampliaron al ritmo del crecimiento de la matrícula. Esto llevó a que particularmente en los niveles de crecimiento rápido los grupos escolares tuvieran una población cada vez más numerosa, lo que ha hecho más difícil o francamente inviable el cumplimiento de las formas de trabajo pedagógico supuestas en los planes y programas de estudio. Aunque el problema es general, alcanza dimensiones mayores en zonas urbanas marginadas, afectadas ya por riesgos ambientales de inseguridad y de violencia. Muchos maestros comentan que deben dedicar crecientemente su tiempo laboral a conservar el orden básico y la convivencia, en perjuicio de las tareas propiamente docentes.

*Mayor irregularidad de la asistencia de maestros y alumnos.* Particularmente en las escuelas rurales son comunes la asignación tardía de maestros a los planteles y las ausencias motivadas por trámites administrativos, actividades de formación y sindicales. Los propios alumnos, que suelen realizar tareas del ámbito familiar, se habitúan a un ritmo intermitente de la actividad escolar. Es muy probable que un estudio detallado del calendario escolar real muestre que el número de jornadas efectivas en la escuela rural es considerablemente menor que en la escuela urbana.

*Formas organizativas de excepción.* Para dar respuesta a necesidades educativas que en su momento no podían ser resueltas por las formas regulares de la escuela, se crearon en el pasado adapta-

ciones o modificaciones escolares, que se han mantenido sin ajustes y sin apoyos adicionales hasta el presente. Dos merecen una mención específica: las escuelas con “maestros multigrado” y la telesecundaria.

La dispersión de la población y la insuficiencia de las vías de comunicación justificaron en su tiempo la creación de escuelas en las cuales un maestro debía atender más de un grado escolar en escuelas muy pequeñas, llegándose al caso de la escuela “unitaria” en la cual un maestro se hacía cargo del currículum de los seis grados de educación primaria. Aunque esta solución extrema ya no existe, prevalece un número importante de centros de enseñanza primaria atendidos por dos o tres maestros quienes simultáneamente atienden dos o más grados escolares. Se trata de un trabajo pedagógico difícil, sobre todo porque se exige la aplicación del extenso currículum establecido para la escuela regular, sin una alternativa sistemática orientada hacia las prioridades claras de la formación primaria. Así, es muy probable que pese a los esfuerzos que pueda realizar el maestro, los alumnos queden en desventaja frente a los criterios rígidos del sistema escolar.

Desde mediados del siglo pasado se creó la telesecundaria para responder al crecimiento del egreso de la educación primaria en zonas rurales con población dispersa e incomunicada, donde resultaba impráctica la instalación de una escuela regular con maestros por asignatura. El uso de la televisión y la producción de materiales *ad hoc* deberían apoyar el trabajo de maestros a cargo de múltiples disciplinas, a veces en distintos grados escolares. Esta solución tuvo inicialmente resultados que fueron considerados satisfactorios. Sin embargo, en las décadas recientes el modelo fue utilizado como opción preferente de atención a la demanda debido a su menor costo de operación, aun cuando la población había crecido y las vías de comunicación se habían extendido considerablemente. Ya no era sólo una opción rural, sino que se volvió frecuente en zonas suburbanas. Una parte importante del crecimiento del nivel de se-

cundaria en las tres décadas recientes se debe a la expansión de este servicio.

En el momento actual, el hecho central que debe considerarse es que, como lo muestran los datos desagregados de diversas aplicaciones de PISA, los logros de aprendizaje al término de la telesecundaria son notoriamente inferiores al de los de las modalidades general y técnica.

Una hipótesis que deberíamos explorar es la de si el funcionamiento asociado de las primarias rurales irregulares y de la telesecundaria habría construido, en los hechos, un circuito escolar particularmente vulnerable, que se presentaría como única opción de estudios para los segmentos más pobres de la población rural.

## BIBIOGRAFÍA

- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2014). *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*. México: INEE.  
\_\_\_\_\_(2013). *Panorama educativo de México*. México: INEE.  
\_\_\_\_\_(2013). *México en PISA 2012*. México: INEE.



## EDUCACIÓN Y DESIGUALDAD: INEQUIDAD EN EL LOGRO DE LOS APRENDIZAJES EN MÉXICO

*Eduardo Backhoff Escudero\**

Las líneas que siguen buscan aportar información complementaria sobre las desigualdades socioeconómicas de los estudiantes y su alta correlación que se refleja en distintos indicadores escolares.

### LOS PUNTOS IMPORTANTES

- *El crecimiento de la matrícula en la educación obligatoria en los ciclos de 1994/1995 a 2011/2012 en preescolar, primaria, secundaria y educación media superior.* En más de tres lustros se observa una tendencia en el crecimiento de la matrícula; sin embargo, en los últimos años la tasa de crecimiento disminuye en todos los niveles educativos. Con excepción de la educación media superior, que aún conserva una tasa de crecimiento importante (cercano a 16%), en los demás niveles el crecimiento es cercano a 2 por ciento.
- *La proporción de estudiantes que concluyen el nivel de secundaria.* La población de estudiantes de 15 a 17 años que terminó la educación secundaria en diferentes grupos poblacionales (2012) muestra que es mayor en las áreas urbanas que en las rurales; en las poblaciones no indígenas que en las indígenas; y, en las familias que tienen mayor nivel de instrucción.
- *La relación entre pobreza y eficiencia terminal.* La población de alumnos de 15 a 17 años que terminó la educación secundaria

---

\* Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

en diferentes grupos poblacionales (2012) indica que la pobreza ejerce un fuerte impacto negativo en este indicador, lo mismo que la condición laboral de los estudiantes.

- *La relación entre aprendizaje adquirido y nivel económico.* El porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en la prueba de lectura y matemáticas de PISA 2012 está muy relacionado con el nivel de ingresos de la familia: a menor nivel de ingreso mayor porcentaje de estudiantes que se ubican en los niveles más bajos.

#### ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS

Los cuatro puntos antes mencionados nos hacen reflexionar sobre las razones por las que existe una gran inequidad educativa en nuestro país, lo que nos remite al informe *Equidad de oportunidades en la educación* (Coleman, Campbell, Hobson, McPartland, Mood, Weinfeld y York, 1966), publicado hace medio siglo en los Estados Unidos, en el que se afirma que los resultados educativos de los estudiantes estaban condicionados por el contexto social y económico de sus familias y, en consecuencia, que la escuela podía hacer poco por el aprendizaje de los alumnos.

Estos resultados, que señalaban un bajo impacto de las escuelas sobre el logro académico de los escolares, dieron pie a que distintos investigadores en el mundo orientaran su interés por determinar o calcular la influencia que ejerce la escuela en la adquisición de los aprendizajes de sus estudiantes. Al respecto, algunas investigaciones han determinado que la escuela explica entre 30 y 40% los resultados de los alumnos en pruebas estandarizadas, mientras que las condiciones socioeconómicas y culturales de los estudiantes explican entre 60 y 70%. Otros investigadores más optimistas calculan que la escuela puede explicar hasta un 50% de estos resultados de logro escolar.

El estudio de Backhoff, Bouzas, Contreras, Hernández y García (2007) mostró estadísticamente que la distribución de los aprendizajes en la población estudiantil nacional es muy inequitativa y que se relaciona estrechamente con las condiciones económicas, sociales y culturales de las familias de los escolares. A manera de ejemplo se presenta la gráfica 1 en donde se observa la relación entre el capital cultural escolar<sup>1</sup> del estudiante de sexto de primaria y los resultados en español del Examen para la Calidad y el Logro Educativos (Excale) que había venido aplicando el INEE desde 2005. Cada marca representa la puntuación promedio de una entidad federativa, de acuerdo con la modalidad educativa del centro escolar (EI = educación indígena, UP = urbanas públicas, RP = rurales públicas y UPV = urbanas privadas).

Como se puede observar, los resultados de aprendizaje se agrupan de manera muy consistente de acuerdo con las condiciones socioculturales de las familias de los estudiantes. En un extremo, vemos los resultados de las escuelas indígenas (EI) en el cuadrante inferior izquierdo, donde se encuentran los estudiantes con baja escolaridad y bajo nivel cultural; en el otro extremo, identificamos a las escuelas particulares (UPV) que se ubican en el cuadrante superior derecho, en el que se encuentran estudiantes con alto rendimiento y alto capital cultural escolar. En un estudio equivalente para el caso de matemáticas se encontró que los resultados son prácticamente los mismos que para el caso del español (Backhoff *et al.*, 2006).

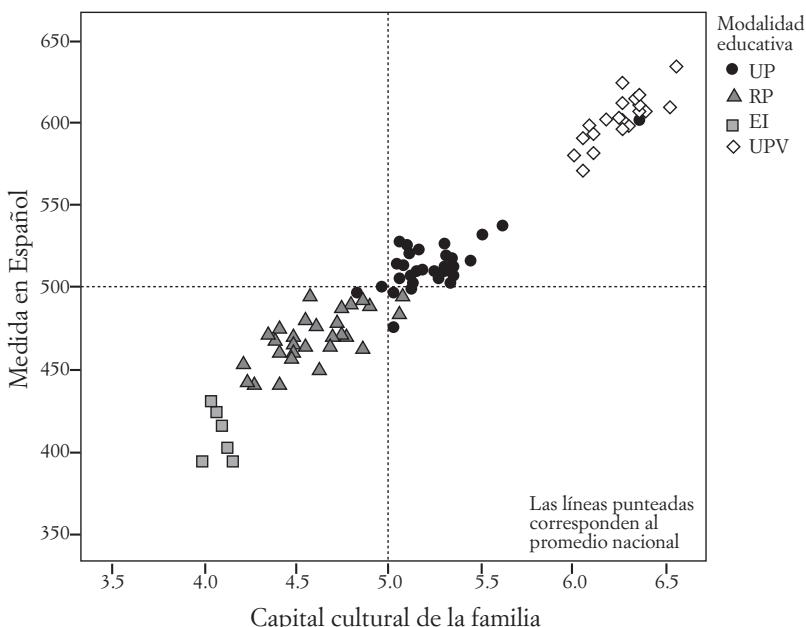
La información de esta gráfica nos indica con mucha claridad que los estudiantes egresan de la primaria con niveles académicos muy distintos, diferencias que pueden llegar a ser equivalentes a seis grados escolares. Es decir, en el Sistema Educativo Nacional (SEN) algunos alumnos concluyen el sexto de primaria con habilidades de lectura, escritura y matemáticas similares a las de los

---

<sup>1</sup> El INEE definió el capital cultural de las familias de los estudiantes como una variable compuesta por el nivel socioeconómico, la escolaridad de los padres de familia y pertenecer, o no, a un grupo étnico indígena del país.

alumnos de tercer grado de primaria, mientras que otros escolares pueden desarrollar habilidades equivalentes a las de los estudiantes de tercer grado de secundaria (Backhoff *et al.*, 2007).

GRÁFICA 1  
Distribución del aprendizaje del español de los estados de acuerdo con el capital cultural de la familia: 6º de primaria



Fuente: Backhoff, Peón, Andrade y Rivera (2006). Reproducido con autorización del INEE.

En otro estudio publicado por el mismo INEE (Backhoff, Peón, Andrade y Rivera, 2006) se demostró que las habilidades de escritura son las que en menor grado adquieren los estudiantes de educación básica y las que pueden presentar mayores brechas entre los estudiantes de alto y bajo aprovechamiento escolar. Al hacer una comparación por modalidad educativa de sexto de primaria y de tercero de secundaria, utilizando la misma evaluación de expresión escrita, encontramos que los estudiantes de sexto de primaria de

las escuelas primarias particulares lograban en promedio desarrollar mayores competencias de redacción que los estudiantes de tercero de secundaria de escuelas públicas, como se muestra en la gráfica 2, en la que se presentan las puntuaciones de los estudiantes de primaria y secundaria en una prueba de expresión escrita, de acuerdo con el tipo de escuela a la que pertenecen.<sup>2</sup> Se podrá observar que los alumnos de escuelas particulares del nivel primaria obtienen puntuaciones muy por encima de los estudiantes de escuelas secundarias públicas, generales, técnicas y telesecundarias.

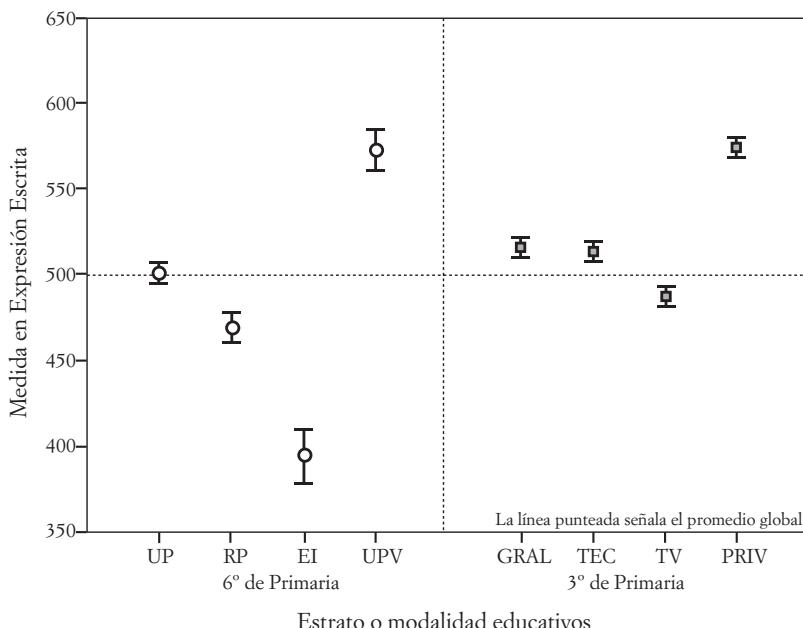
Como se puede apreciar, una forma de evaluar la inequidad educativa es comparando las diferencias entre los estudiantes de alto y bajo rendimientos, o bien calculando la relación entre los resultados educativos y las condiciones socioeconómicas de las familias de los estudiantes. Sin embargo, no basta con precisar que en México hay grandes brechas en los resultados educativos y que estos se asocian con la pobreza del contexto en que viven las familias de los estudiantes. También hay que conocer el otro lado de la moneda, es decir, lo que sucede en los centros escolares que es donde se imparte la instrucción y que, según la literatura, puede explicar hasta 50% de los aprendizajes que adquieren los alumnos. Un estudio publicado por el INEE titulado *Condiciones escolares y aprendizaje en México* (Backhoff, Bouzas, Contreras, Hernández y García, 2007) abordó de manera directa esta cuestión. Los resultados de este estudio muestran claramente que los estudiantes en condiciones de pobreza y que pertenecen a minorías étnicas (especialmente los indígenas) asisten a escuelas con menores recursos materiales y humanos. Así, es frecuente que estos centros escolares no tengan la infraestructura mínima para apoyar el proceso de enseñanza y aprendizaje: carezcan de pizarrones, mesabancos, escritorios para el docente; estén en malas condiciones físicas los sanitarios, las bibliotecas, los espacios

---

<sup>2</sup> Donde las escuelas primarias: UP = urbanas públicas, UR = rurales públicas, EI = escuelas indígenas; y, las escuelas secundarias: GRAL = generales, TEC = técnicas, TV = telesecundarias y PRIV = privadas.

deportivos o recreativos; falten computadoras y no tengan acceso a internet. Aunado a lo anterior, las escuelas más alejadas de las poblaciones urbanas son las que tienen condiciones de la oferta educativa que no favorecen el aprendizaje de los estudiantes, tales como: una organización escolar incompleta (unidocente o bidocente), profesores más jóvenes y con menor experiencia profesional, mayor rotación de maestros durante el ciclo escolar, y un menor número de días y horas de clase al año.

GRÁFICA 2  
Puntuaciones medias y errores estándar de las habilidades de escritura de los estudiantes de primaria y de secundaria por modalidad educativa



Fuente: Backhoff, Peón, Andrade y Rivera (2006). Reproducido con autorización del INEE.

El docente es un elemento fundamental en el aprendizaje de los estudiantes y es el activo más importante de los centros escolares. Por

lo que es de sentido común que los profesores más preparados imparten una enseñanza más eficaz. Desgraciadamente, la calidad de los docentes también se distribuye de manera inequitativa, ya que los mejores docentes usualmente se encuentran trabajando en las escuelas ubicadas en las zonas urbanas. Por el contrario, los cursos comunitarios son atendidos por estudiantes que apenas terminaron la educación básica y que son capacitados para impartir clases en condiciones muy desfavorables. Lo mismo pasa con las escuelas indígenas donde una proporción importante de docentes no domina la lengua materna de sus estudiantes. Por ejemplo Backhoff, Contreras-Niño y Solano-Flores (2011) encontraron en la península de Yucatán que cerca de 45% de las educadoras de escuelas indígenas manifestó no manejar suficientemente la lengua maya, en la que se supone debe de enseñar a sus alumnos.

Las diferencias en la calidad de la formación con que egresan los futuros docentes de las normales han sido estudiadas recientemente a través de los resultados del concurso de ingreso al Servicio Profesional Docente; mecanismo que es central en la reforma educativa impulsada por la presente administración. Los resultados muestran que sólo 40% de los normalistas del país tiene las competencias suficientes para ser considerados como idóneos para ingresar al servicio público de la educación obligatoria (primaria, secundaria y educación media superior). Sin embargo, estos resultados pueden ser muy distintos cuando se comparan las entidades federativas. En los estados con mayor desarrollo social y recursos económicos las cifras pueden rondar 60%, mientras que en los estados más pobres las cifras pueden acercarse a 20% de normalistas que poseen las competencias mínimas para impartir clases, de acuerdo con los lineamientos que expide el INEE. Es interesante notar, aunque no sorprende, que los resultados educativos de los estados de la República en las evaluaciones de aprendizaje nacionales e internacionales se correlacionan estrechamente con los resultados del concurso de ingreso del Servicio Profesional Docente. Así, los resultados de

alumnos y docentes son más altos en estados como Querétaro, Nuevo León y Jalisco, mientras que estados como Guerrero, Michoacán y Tabasco obtienen las puntuaciones más bajas de capacidades docentes y de logro estudiantil.

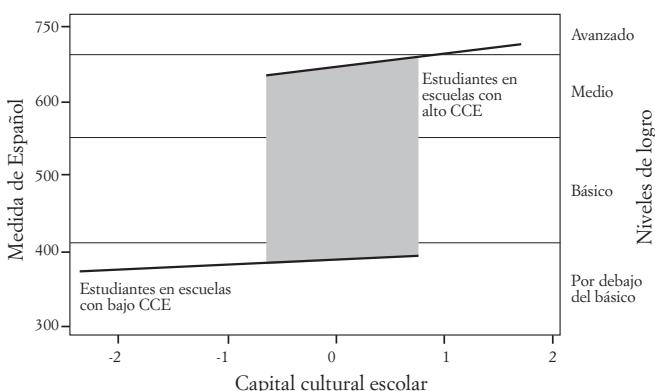
Si combinamos las condiciones sociales donde crecen y se desarrollan los alumnos, y las condiciones escolares donde estudian, podemos entender fácilmente por qué los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales muestran consistentemente que en todos los niveles educativos, empezando por el preescolar, los resultados de los estudiantes en las pruebas estandarizadas son más altas en las escuelas urbanas particulares y más bajas en las escuelas comunitarias e indígenas; en los estados del norte del país, que en los estados del sur.

Finalmente, es importante mencionar que la probreza, por sí misma, no impide que el estudiante aprenda: son los mecanismos asociados a esta condición social y económica lo que hace que los estudiantes abandonen la escuela y no aprendan lo suficiente. Esta afirmación se ha demostrado de muchas maneras. Por ejemplo, los estudiantes con los mismos niveles de pobreza aprenden más cuando estudian en escuelas cuyos compañeros tienen un mejor nivel económico, debido a que tienen mejores condiciones para aprender: mayor motivación hacia el aprendizaje, mayor exigencia de los padres hacia los hijos, mayor exigencia de padres y alumnos respecto a la efectividad de la escuela, etcétera.

A manera de ejemplo, se presenta la gráfica 3 que muestra una comparación de los resultados de aprendizaje de los estudiantes con el mismo nivel de capital cultural escolar y que estudian en dos tipos distintos de escuelas: una con resultados educativos altos y otra con resultados bajos. En la parte sombreada de esta gráfica podemos apreciar que los alumnos con el mismo nivel socioeconómico (zona sombreada) difieren enormemente en sus aprendizajes de español si estudian en escuelas con un alto nivel capital cultural escolar, comparados con aquellos del mismo nivel socioeconómico

que estudian en centros escolares cuyo capital cultural escolar promedio es bajo. En palabras simples: un estudiante pobre aprende más en una escuela donde asisten estudiantes de mayores recursos económicos y culturales.

GRÁFICA 3  
Niveles de aprendizaje de español de estudiantes de sexto grado de primaria con bajos y altos niveles de capital cultural escolar



Fuente: Backhoff, Bouzas, Contreras, Hernández y García (2007).

## CONCLUSIONES

La educación juega un papel crucial en la vida de los individuos, así como en el desarrollo de los países: explica una buena parte de las diferencias en los ingresos de las personas y del crecimiento económico de las naciones (Cunha, Heckman, Lochner y Masterov, 2006). Los sistemas educativos tienen, por lo general, dos grandes propósitos: por un lado, establecer en sus niños y jóvenes habilidades, conocimientos, competencias y actitudes fundamentales para el desarrollo económico; por otro, reducir las diferencias en oportunidades de bienestar personal y lograr una mayor movilidad social intergeneracional.

El nivel socioeconómico de los estudiantes es la variable que consistentemente se encuentra más asociada a diferentes indicadores de logro educativo (Coleman *et al.*, 1966). Está muy bien documentado que en México existe una estrecha relación entre el aprendizaje que logran los estudiantes de educación básica y el capital cultural escolar de sus familias. Esto habla de la gran inequidad educativa que existe en nuestro país y del hecho de que las grandes desigualdades sociales se repiten y perpetúan en el sistema educativo mexicano.

Por lo anterior, esta condición hace poco probable que se cumpla la aspiración nacional de que la educación sea el mecanismo que ayude a igualar las oportunidades de desarrollo personal, profesional y económica de los ciudadanos. Pareciera que el sistema educativo mexicano está diseñado como un “hospital para gente sana”, donde las personas más necesitadas (o “enfermas”) reciben los servicios de menor calidad, tanto en lo material como en lo humano. Así, los alumnos de menores recursos económicos: 1) viven en condiciones donde el contexto les es desfavorable para su aprendizaje y 2) estudian en planteles con escasos recursos económicos, materiales y humanos. Por consiguiente, las condiciones socioeconómicas de los estudiantes hacen muy predecibles el tipo de escuelas donde van a estudiar, así como los resultados que van a obtener en una diversidad de indicadores educativos, tales como las pruebas estandarizadas de logro educativo. La regla es muy simple: a mayor nivel socioeconómico y cultural del escolar es mayor la probabilidad de estudiar en mejores escuelas y de tener maestros más preparados, así como de obtener mejores resultados educativos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Backhoff, E., Andrade, E., Sánchez, A., Peón, M. y Bouzas, A. (2006). *El aprendizaje del español y las matemáticas en la educa-*

- ción básica en México: sexto de primaria y tercero de secundaria. México: INEE.
- Backhoff, E., Bouzas, A., Contreras, C., Hernández, E. y García, M. (2007). *Factores escolares y aprendizaje en México: el caso de la educación básica*. México: INEE.
- Backhoff, E., Bouzas, A., Hernández, E. y García, M. (2007). *Aprendizaje y desigualdad social en México: implicaciones de política educativa en el nivel básico*. México: INEE.
- Backhoff, E., Contreras-Niño, L.A. y Solano-Flores, G. (2011). Sobre la pertinencia de evaluar a los estudiantes indígenas en su propio idioma. Una propuesta metodológica. *Diálogos sobre educación*, 2 (3): 1-13.
- Backhoff, E., Peón, M., Andrade, E. y Rivera, S. (2006). *El aprendizaje de la expresión escrita en la educación básica en México: sexto de primaria y tercero de secundaria*. México: INEE.
- Coleman, J. S., Campbell, E., Hobson, C., McPartland, J., Mood, A., Weinfeld, F. y York, R. (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington, DC: Gobierno de los Estados Unidos de América.
- Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L. y Masterov, D. (2006). Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation, en E. Hanushek y F. Welch (comps.), *Handbook of the Economics of Education*. Amsterdam: North Holland.



QUINTA PARTE:  
PODER Y DESIGUALDAD



## EL PODER Y LA DESIGUALDAD

*José Narro Robles\**

Los rezagos sociales y la desigualdad en nuestro país no son problemas sólo económicos y sociales sino también históricos, culturales, políticos y, sobre todo, éticos.

Es verdad que un fantasma recorre el mundo, se trata del fantasma de la desigualdad que no deja dormir a pobres ni a ricos, es un fantasma que inquieta porque segregá a las personas, divide y lastima a las sociedades, limita el crecimiento de las economías y disminuye los niveles de vida de la población. Lamentablemente, tenemos que reconocer que es un fantasma que ha acompañado a los mexicanos durante toda nuestra historia como nación independiente.

### MAYOR DESIGUALDAD

Parafraseo a Tony Judt para decir que algo está funcionando muy mal, que algo muy grave ocurre en el mundo cuando únicamente 8.4% de la población del mundo tiene 83% de la riqueza total, mientras que 69% posee sólo 3% de la riqueza mundial (ONU, 2014).

Hay una enorme desigualdad social donde algunos, los menos, lo tienen todo y de sobra, mientras la inmensa mayoría carece, con frecuencia, hasta de los alimentos necesarios para sobrevivir. Debemos reconocer que en plena era de la información y la comunicación, cuando la humanidad ha alcanzado los mayores niveles de

---

\* Rector de la UNAM.

vida, cuando los adelantos científicos y tecnológicos son impresionantes, se estima que existen 842 millones de personas, casi una octava parte de la población del mundo, que padecen hambre crónica, sobre todo en los países menos desarrollados (ODM, 2014). Asimismo, 2.6 millones de niños menores de cinco años padecen desnutrición (FAO, 2014). La desigual distribución de la riqueza trae consigo el incremento de la pobreza, y ésta, como caja de pandora, desata mucho de los males que afectan a la sociedad.

La dimensión actual y la tendencia creciente de la desigualdad en el mundo es resumida con claridad por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (2014) que, en voz de su director ejecutivo, Babatunde Osotimehin, estima que en los últimos 20 años 53 % de la riqueza generada en el mundo ha ido a parar a 1% más rico de la población. Existe consenso en el sentido de que este problema ha cobrado relevancia en las últimas décadas y puede socavar las propias bases de la paz social.

En México la situación no es distinta. El coeficiente de Gini, con el que suele medirse la concentración del ingreso, era de 0.520 en 1950 y en 2012 apenas se movió a 0.503. En más de sesenta años el país creció, se urbanizó, se industrializó, ha logrado tener una economía más o menos competitiva y, sin embargo, no mejoró sustancialmente la forma en que la riqueza se distribuye (INEGI, 2012). Además, según las últimas cifras, 53.3 millones de personas viven en condiciones de pobreza y 11.3 millones en pobreza extrema (Coneval, 2012).

En las comparaciones internacionales ocupamos el lugar número 108 entre 133 naciones en materia de distribución del ingreso. Nos ubicamos a sólo 25 lugares del país más desigual del planeta (PNUD, 2013).

Es evidente que en México no hemos encontrado las políticas redistributivas adecuadas para nuestros ancestrales problemas de desigualdad económica y social. Ello no ha sido por falta de recursos. Nos han faltado conocimientos sobre los problemas, nos ha

faltado capacidad para instrumentar las políticas adecuadas, pero sobre todo, nos ha faltado determinación para emprender la lucha contra este problema.

#### UN ACERCAMIENTO AL TEMA DEL PODER

Para introducir el tema del poder, quiero acudir al pensamiento de Octavio Paz en *El ogro filantrópico* (1979), una de cuyas ideas centrales se refiere a la preeminencia del Estado en la vida económica y social del mundo en la década de los años setenta, en contraste con el ideal liberal de un Estado mínimo y una sociedad civil fuerte.

A pesar de características distintivas del Estado mexicano, el centralismo y el autoritarismo, para Paz había rasgos compartidos. Nuestro intelectual sostuvo la existencia de una tensión entre los sectores políticos, patrimonialistas y la burocracia moderna, tensiones que conviven y que generan conveniencias mutuas.

A pesar de que se puede discutir el planteamiento de Paz, la verdad es que es válido asociar a la clase política con la sabiduría del ejercicio de gobierno y con las fuentes de la corrupción, como también lo es que en nuestro país los cargos se usan de forma discrecional con gran frecuencia pero no se tiene la propiedad del mismo.

Otra fuente importante para introducir el tema del poder y su relación con los asuntos de la inclusión y la exclusión es la que representa Niklas Luhmann, para quien sólo con la sociedad moderna y la diferenciación funcional se construye la idea de la unicidad del individuo, es decir el valor que se concede a la persona por el hecho de serlo.

También es cierto que para este autor el problema de la sociedad moderna se produce dentro de la paradoja que genera la existencia de redes cuya mera existencia es el “negocio” de la inclusión en una verdadera circularidad. De esta forma por ejemplo, la pobreza y la

marginalidad actúan como fuente de poder de las redes de interés que se construyen y que forman parte de la energía del sistema.

## DESIGUALDAD Y PODER

Cuando hablamos de desigualdad solemos pensar en la económica, en los abismos que existen y se van reproduciendo entre los que tienen todo y los desposeídos. Sin embargo, la desigualdad es un problema mucho más complejo.

La desigualdad económica, como sostiene Clara Jusidman (2009), es resultado de otras desigualdades y, a su vez, es origen de otras más. Es un fenómeno enraizado en las estructuras sociales, económicas, culturales y políticas de la sociedad. Implica una muy mala distribución del ingreso, pero tiene origen en desigualdades, distintas a la económica, que han sido construidas históricamente en la sociedad. Entre ellas se encuentran las desigualdades étnicas y las de género, que tienen que ver con la estructura de poder de la sociedad.

En la vida social, afortunadamente, no todo es economía, mercados o política. La sociedad tiene otras dimensiones donde prevalece la vigencia de los valores que la cohesionan, donde cobra fuerza la vitalidad de la sociedad civil. Sin embargo, no podemos desconocer la influencia de la economía o la política.

En efecto, existen poderes económicos o políticos que influyen en ella. Esto se analiza y documenta en los planteamientos y reflexiones de la CEPAL (2010, 2012, 2014). Así como en algunos trabajos de Fernando Cortés (2011) y uno conjunto de Isabel Guerrero, Luis Felipe López-Calva y Michael Walton (2006).

Para los propósitos de esta exposición sólo quiero destacar, como lo constata el caso mexicano, que la desigualdad es un fenómeno complejo, y que si queremos entender la persistente concentración del ingreso se requieren muchas más investigaciones, espe-

cialmente de corte empírico, para comprender por qué la política social no ha tenido el efecto deseado.

Es claro que si la concentración del ingreso no se ha modificado y que si el número de pobres se mantiene o incluso se incrementa, significa que la política social en México ha sido ineficaz para aminorar las diferencias económicas y sociales. A pesar de las transferencias del gobierno, el grueso de la población permanece en pobreza. Tan sólo entre 2000 y 2012, mientras los recursos destinados a la política social se multiplicaron en 2.7 veces, el número de pobres aumentó en cinco millones (Narro, Moctezuma y De la Fuente, 2013). Las políticas contra la pobreza no han tenido el efecto que se esperaba, en parte debido al manejo que en ocasiones se les ha dado.

La adopción de determinadas políticas pasa necesariamente por las estructuras de poder, las ideologías, las correlaciones políticas y los intereses económicos. Por ello debemos reconocer que en la desigualdad influyen necesariamente las estructuras de poder ubicadas en distintos niveles de la sociedad.

Influyen los actores políticos, las grandes corporaciones económicas y los sindicatos poderosos. Influyen las estructuras monopólicas que impiden el libre juego de otros contrincantes, al igual que los poderes transnacionales, los organismos internacionales y los grandes fondos de inversión mundiales. Influyen los agentes que tienen capacidad de presionar a quienes toman las decisiones nacionales más trascendentales. Esto pasa en cualquier nación. Pero pasa más en las naciones con equilibrios políticos deficientes, es decir, donde la democracia es menos vigorosa.

Desde esta perspectiva resulta ocioso preguntarse si la desigualdad tiene solución sólo con medidas económicas. No la tiene. Esas medidas son necesarias ante los niveles alarmantes de carencias pero no resuelven el problema de fondo. No lo resuelven porque en última instancia la desigualdad se crea y reproduce en las estructuras sociales, las cuales tienden a autorreproducirse y se modifican lentamente.

Es necesario reconocer, entonces, que por la fuerza con que históricamente se ha instalado, la desigualdad sólo puede ser superada en el largo plazo modificando las condiciones estructurales que la han favorecido. Tengo la convicción de que, en el largo plazo, los igualadores sociales más efectivos son la educación y la salud. No hay duda que la enfermedad, el rezago educativo y el analfabetismo van de la mano con la pobreza, constituyen factores que tienden a afianzar las condiciones de marginalidad.

La educación sigue siendo uno de los principales mecanismos para promover la movilidad y el ascenso social de los individuos. La educación y la cultura son esenciales para el avance democrático, para la construcción de los valores laicos, para la cohesión, integración, ascenso y movilidad social, para el progreso económico individual y colectivo, para mejorar y facilitar el acceso a las instancias de poder donde se toman las decisiones colectivas.

La educación es una condición absolutamente necesaria aunque no suficiente para luchar contra la desigualdad; no es una panacea, no resuelve todo, pero sin ella ni la desigualdad ni ningún otro problema de la sociedad tienen solución.

La salud es otro de los mecanismos igualadores más efectivos, pues implica, siguiendo las definiciones clásicas, un estado de completo bienestar biológico, psíquico y social. No es simplemente la ausencia de enfermedad. Sin niveles adecuados de salud simplemente nada es posible, ni en lo personal ni en lo colectivo.

## DOS DESIGUALDADES ESTRUCTURALES

Como decía, existen desigualdades que no son estrictamente económicas, que están ligadas a las estructuras sociales y de poder. En México ejemplo claro de ello son las comunidades indígenas, que son las más pobres y que históricamente han sido discriminadas por motivos étnicos y culturales, por divergencias con su

visión del mundo y, por supuesto, por su falta de representación política.

Existe también la desigualdad de género. La realidad es que la igualdad de género en nuestro país sigue siendo una asignatura pendiente que lastima no sólo el tejido social sino también la dignidad de las mujeres. Ningún país puede aspirar a ser una sociedad plenamente democrática mientras persistan la desigualdad, la discriminación y la violencia contra las mujeres.

### *Desigualdad por origen étnico*

México es uno de los países de América Latina con mayor población indígena. Sin embargo, nuestra riqueza étnica, cultural y lingüística con frecuencia se convierte en motivo para la exclusión social. Por esto es particularmente indignante que los 125 municipios del país con menor índice de desarrollo humano tengan 73% de hablantes de lengua indígena (Narro, Moctezuma y De la Fuente, 2013).

Los indígenas mexicanos son quienes tienen peores condiciones de vida. Entre ellos son mayores los niveles de pobreza y analfabetismo, son menores los niveles educativos y de ingresos monetarios y peores las condiciones de trabajo, salud y vivienda. Un dato doloroso es que casi 9% de los niños indígenas de entre seis y catorce años no asiste a la escuela (Navarrete, 2008): los niños porque deben ayudar a sus padres en el trabajo del campo, y las niñas por prejuicios de género (Cruz, 2012).

Los indígenas son los pobres entre los pobres, los más afectados por la desigualdad y la pobreza extrema, por la falta de acceso a la educación y servicios de salud, por la carencia de empleos dignos y bien remunerados. Se requieren medidas más eficientes para que los indígenas de México tengan igualdad de oportunidades en el acceso a los derechos sociales que establece nuestra Constitución. La condición indígena debe ser motivo de orgullo social y no de discriminación.

### *Desigualdad por género*

La desigualdad de género es otro lamentable caso. Hablar de la mujer en México es hablar de más de la mitad de la población total (50.9%), de poco más de 50% de la población en edad de trabajar, de prácticamente la mitad de la matrícula escolar nacional y del mayor número de votantes registrados en el padrón electoral vigente.

Son muchos los avances en materia de igualdad de género, en el reconocimiento de los derechos de las mujeres y su creciente participación en la vida social, económica, política y cultural. Su irrupción masiva en el mercado de trabajo y su mayor presencia y mejor desempeño en el ámbito educativo son avances que no se pueden ignorar. No hay duda de que su empoderamiento político fortalecería nuestra democracia.

Sin embargo, no puede desconocerse que estamos muy lejos como sociedad de alcanzar una verdadera igualdad de género. Las mujeres siguen teniendo desventajas en la actividad productiva, en la salud, en la seguridad social, en la educación, en la pobreza que tanto afecta a la población mexicana, en la vida política y en la lamentable violencia que sigue ejerciéndose contra ellas.

Aún existen situaciones de gran atraso que afectan la incorporación plena de la mujer a la vida nacional. No es posible aceptar, por ejemplo, que tengan una menor remuneración salarial que la que reciben los hombres en los mismos empleos. No puede aceptarse la existencia de cifras elevadas en la mortalidad materna o en los embarazos de las adolescentes. Nadie puede permanecer indiferente frente al alarmante crecimiento de la trata y de la esclavitud sexual de las mujeres. No debemos cerrar los ojos cuando se sabe que la pobreza afecta más a las mujeres, especialmente a las indígenas y a las que viven en el campo. No se debe ignorar que la mujer padece en la actualidad situaciones de violencia y maltrato inaceptables en todos los ámbitos sociales, especialmente en su propio hogar.

Las mujeres requieren más oportunidades en todos los espacios de la actividad humana. Avanzar en la igualdad de género es el mejor de los caminos para alcanzar un mayor bienestar en nuestra sociedad. Debemos ampliar los esfuerzos para acabar con las diferencias de género sustentadas en prácticas sociales, tradiciones culturales y estereotipos que mantienen a muchas mujeres en situaciones de subordinación, inequidad y exclusión. No hay duda, la desigualdad de género implica una desigualdad de poder.

#### DESIGUALDAD Y DEMOCRACIA

Es evidente que, en cualquier nación, los grupos de poder influyen o buscan influir en acciones y políticas gubernamentales para favorecer sus intereses. Ésta es una realidad que sólo puede ser regulada en sociedades con democracias fuertes y consolidadas, donde los intereses de unos no anulan los intereses de otros.

Cuando pensamos en la relación de la desigualdad con el poder en nuestro país no podemos dejar de recordar el libro *La democracia en México*, de Pablo González Casanova (1965). En esta valiosa obra nuestro ex rector desmenuzó, con un cúmulo de datos estadísticos, los principales factores que en los años sesenta del siglo pasado, caracterizaban la situación de la sociedad mexicana, su nivel de desarrollo socioeconómico y las estructuras formales e informales del poder.

Al observar los datos actuales sobre esos temas es evidente que el país ha cambiado, que han mejorado los niveles de vida promedio de los mexicanos.

En las últimas seis décadas, la esperanza de vida al nacimiento se incrementó en 24 años, al pasar de 49.7 en 1950 a 74.7 en 2014. La mortalidad general se redujo a una tercera parte, y todavía mayor ha sido el avance en la mortalidad infantil que disminuyó casi 86% (Conapo, 2014). En educación, entre 1950 y 2013 se logró

alcanzar la cobertura universal en educación básica y el analfabetismo se redujo de 42.6 a 6%. La matrícula de educación superior pasó de cerca de 30 000 alumnos a 3.4 millones y la cobertura en este nivel se incrementó de 1.3 a 33.1% de los jóvenes en la edad correspondiente.<sup>1</sup> Por otra parte, nuestra economía sigue siendo una de las más grandes del planeta.

En materia política también hemos avanzado. Las ocho reformas electorales federales que se dieron entre 1977 y 2014 respondieron a los reclamos por la democratización. Reclamos que cobraron fuerza al inicio de los años ochenta del siglo pasado (Córdova, 2008).

A pesar de todos estos logros la concentración de la riqueza no ha variado mucho. Nuestro gran problema de origen sigue lamentablemente vigente.

Me parece que aún es válida una de las conclusiones de González Casanova en la obra citada cuando expresa que “la democracia se mide por la participación del pueblo en el ingreso, la cultura y el poder, y todo lo demás es folclore democrático o retórica” (González, 1965).

Traigo a colación este planteamiento porque me parece que refleja la noción de democracia que se establece en el artículo 3 de nuestra Constitución política, es decir no sólo como una estructura jurídica o un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el mejoramiento constante del pueblo, tanto en términos económicos y sociales, como educativos y culturales.

La democracia es un sistema de vida que procura que todos vivamos mejor, en armonía, con mejores medios para progresar en todos los sentidos, los materiales y los del espíritu, los personales y los colectivos, con igualdad de oportunidades para todos, sin exclusiones ni discriminaciones, con la vigencia plena del Estado de

---

<sup>1</sup> Para 2013 en el Informe de Gobierno 2013-2014 se reporta la cobertura por grupo de edad en educación superior de 18 a 22 años, y en informes de gobiernos anteriores se consideraba el grupo de 19 a 23 años y una tasa de cobertura estimada para 2012-2013 de 34.6% ([www.snie.sep.gob.mx/estadisticas\\_educativas.html](http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html)).

derecho y con derechos sociales reales, no de letra muerta.

La democracia es más, mucho más que un sistema electoral eficiente, más que una estructura de poder legítimo, más que un sistema político o jurídico donde se hace realidad la división de poderes y la distribución de responsabilidades y atribuciones. La democracia, por supuesto, incluye el sistema político y su estructura jurídica, pero además implica el bienestar social, económico, educativo y cultural de la población. La democracia es inconclusa donde las condiciones de desigualdad no permiten el desarrollo pleno de los seres humanos. Y el desarrollo humano difícilmente se da donde la economía se desarrolla en un sentido y la política social por otro. El avance democrático es insuficiente porque subsiste una profunda desigualdad económica que se convierte en desigualdad social y política.

No puede haber un sistema democrático pleno donde prevalecen, sin grandes cambios, la ignorancia, el fanatismo, el atraso, la discriminación, la desigualdad, la pobreza, la exclusión y la marginación. No puede haber democracia plena donde la desigualdad económica genera estancos sociales, donde no hay condiciones para las relaciones para la participación política, donde las distancias sociales, culturales o educativas crean abismos entre las personas.

El desarrollo humano pleno sólo se alcanza en sociedades democráticas. Si nos comparamos con naciones más aventajadas o incluso con naciones similares a nuestro nivel de desarrollo, resulta claro que es mucho lo que nos falta por avanzar.

#### EL PODER DE LOS GRANDES FONDOS FINANCIEROS MUNDIALES

Cuando hablamos de estructuras de poder que influyen en la desigualdad y en la concentración de la riqueza, no podemos obviar el poder financiero internacional. Su injerencia quedó de manifiesto en la pasada crisis económica internacional. Es claro que el poder

financiero internacional puede doblegar a otros poderes e incluso intervenir en las condiciones de vida de millones de seres humanos. Ha alcanzado niveles inéditos de influencia, a tal grado que pueden ubicarse, en la práctica, por encima de los poderes nacionales y que tienen la capacidad de lesionar la soberanía de los países.

Éste es el caso de los fondos financieros internacionales, que operan en el mercado abierto de capitales. El ex presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, en una conferencia dictada en la ENES-León nos decía que en el mundo hay unos 75 000 fondos de inversión y de pensiones que, en su conjunto, representan 75% de la riqueza mundial.

El primer fondo de inversión del mundo es el BlackRock, cuyo monto duplica el PIB de México. Este fondo representaría en la actualidad más o menos la séptima economía del mundo. Es evidentemente un fondo financiero impresionante.

Al carecer de regulación efectiva, los fondos financieros se desplazan libremente de un país a otro en cantidades tales que les es posible financiar o estrangular a las economías. Evidentemente tienen la capacidad de debilitar y poner en jaque la vigencia del Estado social y de los derechos sociales básicos de cualquier país, e influyen de manera importante en las políticas económicas y sociales de las naciones.

La operación de esos fondos especulativos afecta la posibilidad de aplicar programas que impacten en el bienestar de la población por el simple hecho de que no se puede confiar en capitales que se mueven continuamente de un país a otro.

Tenemos que aceptar que es irreversible la globalización de la información, de las tecnologías y de los mercados financieros. Ante estas realidades, sólo nos queda impulsar la globalización de los derechos.

Entre estos destacaría la igualdad de género, el derecho a la educación, a la salud, a la diversidad y reconocimiento a las minorías; los derechos a la transparencia de la información pública y

la justicia universal. Ante la inevitable globalización tenemos que promover los derechos de las colectividades.

Es un gran reto intelectual y político construir una gobernanza global que defina qué le toca a cada nación soberana y qué al sistema jurídico internacional. Me parece urgente y necesario que se regule a nivel mundial, que se pongan límites al poder financiero que hoy está muy por encima de los poderes de las naciones.

#### COMENTARIOS FINALES

México es el país de la desigualdad, decía Humboldt en su *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España* (2000): “en ninguna parte existe una desigualdad más espantosa en la distribución de la fortuna, de la civilización”. Humboldt no hablaba sólo de las fortunas, hablaba también de la diferencia entre las castas gobernantes y las de los desposeídos. Hablaba de la desigualdad no sólo económica, sino de una social. Lamentablemente todavía nuestro país sigue mostrando grandes contrastes económicos y sociales.

La desigualdad tiene muchas caras, unas visibles y otras no tanto pero que ahí están. Sus características son variadas y complejas sus mecanismos de reproducción.

La estructura de poder, por supuesto, influye en la persistencia de la desigualdad, tanto la del poder político y la forma en que se distribuye, como la del poder económico que, mientras más grande y desarraigado de las naciones, puede ser devastador de las políticas nacionales. Pero también influye el poder que se ve menos porque está en el tejido social, ése que permite que las mujeres tengan condiciones de participación desventajosas ante los hombres; ése que ha reproducido por siglos las desigualdades étnicas que mantienen a los pueblos originarios en el atraso, la marginación y la discriminación.

La desigual distribución del poder también influye en la desigualdad económica y social. La falta de representación política es

uno de los mecanismos que permiten la reproducción de la desigualdad. Éste es el claro ejemplo de las mujeres. Ellas, a pesar de su peso demográfico, de su importancia en la vida económica nacional y de ser mayoría incluso en el padrón electoral, ocupan apenas 34% de los escaños del Senado y 37% de los de la Cámara de Diputados (Narro, Moctezuma y Orozco, 2014).

Los mexicanos hemos experimentado largos años de crisis económicas, críticas a los modelos de desarrollo, descontentos por los resultados y procesos electorales, polémicas sobre la transición a la democracia, búsqueda de nuevos esquemas para dar legitimidad al poder. Varios han sido los esfuerzos y las ideas para reactivar la economía nacional y varios también los intentos, fallidos por cierto, para aliviar los extremos de las agudas desigualdades económicas y sociales.

Algo nos ha faltado. Los millones de pobres, de analfabetos, de jóvenes sin esperanza, de indígenas excluidos siguen esperando oportunidades, opciones. Nos ha faltado capacidad para construir un México incluyente, menos desigual, más justo, más seguro, sustentable y que genere prosperidad en el largo plazo.

Hoy, más que nunca, es necesario revisar y ajustar la política social en nuestro país en el marco de una nueva estrategia de crecimiento económico. La prioridad, lo he reiterado en diversas ocasiones, no puede seguir siendo mantener a ultranza los equilibrios macroeconómicos a costa del bienestar colectivo. No pueden ser más importantes las finanzas que las personas.

La solución de los grandes problemas nacionales requiere del diseño de nuevas políticas públicas. Necesitamos nuevos enfoques, nuevas perspectivas que rompan con las inercias y los dogmas que nos frenan. Las mejores políticas no dependen sólo de la buena fe, de buenas maneras o de acuerdos entre las fuerzas políticas.

Dependen también de la capacidad que se tenga para identificar los problemas de la sociedad y definir los caminos para resolverlos. Para eso se necesita el conocimiento. Los instrumentos

de gobierno pueden ser mejorados si se aprovechan los recursos de investigación que tenemos en el país.

Reafirmo mi convicción de que en la educación y la cultura está el secreto para ser mejores. En la educación, la ciencia y la cultura reside el alma de la democracia y parte de la solución a los problemas seculares de la desigualdad, el abuso del poder y la exclusión.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir.* Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada para el desarrollo.* Trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible.* Santiago de Chile: CEPAL.
- Consejo Nacional de Población (2014). Indicadores demográficos. México: CONAPO.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012). *Medición de la pobreza 2012.* México: CONEVAL.
- Córdova Vianello, L. (2008). La reforma electoral y el cambio político en México. En Zovatto, D. y Orozco J. (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007.* México: IJUNAM.
- Cortés, F. (2011). *Desigualdad económica y poder en México.* México: CEPAL.
- Cruz Vargas, J. C. (2012). Indígenas en el abandono total: INEGI. México: Proceso.
- De Humboldt, A. (2000). *Ensayo político del reino de la Nueva España.* México: Porrúa, 285.

- González Casanova, P. (1965). *La democracia en México*. México: Ediciones Era.
- Guerrero, I., López-Calva, L. F. y Walton, M. (2006). La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento de México. Recuperado de siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/walton-español.24.11.pdf
- INEGI (2012). Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2012. México: INEGI.
- Jusidman, C. (2009). Desigualdad y política social en México. *Revista Nueva Sociedad*, 220, marzo-abril. México.
- Organización de las Naciones Unidas (2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2014*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Narro Robles, J., Moctezuma Navarro, D. y de la Fuente Stevens, D. (2013) Descalabros y desafíos de la política social en México. *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*. México: UNAM, 44: 174.
- Narro Robles, J. Moctezuma Navarro, D. y Orozco Hernández, L. (2014). La mujer en México: inequidad, pobreza y violencia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México: UNAM.
- Navarrete Linares, F. (2008). *Los pueblos indígenas de México*. México: CDI/PNUD.
- Fondo de Población de la ONU (2014). *Global Review Report*. Nueva York: Naciones Unidas, ECOSOC.
- Paz, O. (1979). *El ogro filantrópico*. México: Joaquín Mortiz.
- Secretaría de Educación Pública (s/f). Sistema Nacional de Información Estadística Educativa. Recuperado de www.snie.sep.gob.mx/estadísticas\_educativas.html
- SINAVE / DGE / Salud (2011). *Información histórica de estadísticas vitales, nacimientos y defunciones*. México: Secretaría de Salud.

# DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD: NOTAS EN TORNO A UNA RELACIÓN DISTANTE

*Rolando Cordera Campos\**

## DEL DIAGNÓSTICO

Entre las grandes cuestiones teóricas planteadas en y por las ciencias sociales en sus primeros años ya como disciplinas más o menos formales, así como en los debates políticos que acompañaron desde fines del siglo XVIII la afirmación del capitalismo, la relación entre democracia e igualdad o entre justicia social y régimen democrático ha estado presente. Junto con el desafío de la integración mundial, lo que hoy llamamos globalización, las tensiones entre democracia e igualdad han definido el papel de los Estados nacionales y al final una centralidad que ahora, con la crisis global, se vuelve intensa.

Posteriormente, en el siglo XX, en un primer momento la discusión se ubicó en la democracia como forma de organización deseable, y después en sus precondiciones estructurales. Tras la Segunda Guerra, los debates fueron resueltos en favor de la democracia como régimen político. Luego, el fin de la Guerra Fría llevó al gran pacto europeo como soporte de una nueva era donde la certeza colectiva sobre una “paz eterna” kantiana se combinara con un futuro democrático de equidad y seguridad sociales.

Sin embargo, a partir de los años setenta del siglo XX, empieza a ser cuestionado el orden de Bretton Woods, y el mundo inicia una época de drásticas oscilaciones y aperturas en la actividad económica, de competencia comercial internacional con cambio técnico acelerado y una vertiginosa movilidad global del capital financiero.

---

\* Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.

El discurso neoliberal que se abría paso anunciaba que con mercados “en libertad”, serían superados tanto el dilema económico entre eficiencia y equidad como el problema económico fundamental de asegurar la subsistencia y la reproducción de las sociedades.

No ocurrió así, y ahora tenemos que admitir que la conjunción de democracia con mercado global encara frontalmente el desafío de la desigualdad, fenómeno que ya no sólo afecta a la parte subdesarrollada del mundo. Ahora es una preocupación en los mismos centros de poder internacional.

Es en esta circunstancia que las relaciones siempre veleidasas entre economía y política, Estado y mercado, y democracia y desarrollo, topan con una cuestión social en extremo agravada en sus dimensiones básicas de distribución y protección sociales. Esto, en un contexto donde tras más de tres décadas de que el mundo presumiese haber alcanzado niveles de bienestar y estabilidad satisfactorios, la economía mundial encara severas tendencias al estancamiento. Ahora lo que priva es una carencia de empleos y dificultades eminentes para crearlos y sostenerlos, lo que redunda en el mantenimiento y reproducción de las desigualdades económicas, sociales, culturales, étnicas, cuyos índices afectan la cohesión social y la misma gobernabilidad.

Esta “tensión” entre justicia social y régimen democrático, entre la igualdad ante las urnas y la igualdad social,<sup>1</sup> había sido señalada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004), cuando advertía: “la proporción de latinoamericanas y latinoamericanos que estarían dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras de un progreso real socioeconómico supera 50 por ciento [...]”.

---

<sup>1</sup> La búsqueda de equilibrios y acomodos político-sociales ha sido y es una tarea de hombres de Estado y dirigentes políticos que entienden que no hay economía que pueda regularse o transformarse por fuera de las relaciones políticas y de poder. “La historia de la distribución de la riqueza es siempre una historia profundamente política”. Véase Piketty (2014).

Es desde estas consideraciones que superar dichas disonancias, amenazas y también decepciones *en* la democracia supone una formidable tarea, una toma de conciencia de la sociedad y de sus élites de la magnitud del desafío que la desigualdad, como fenómeno total, tiene no sólo sobre las condiciones económicas, sino que cruza y contamina todos los ámbitos de la vida de las sociedades.

Dejado a su “libre transcurrir”, el capitalismo tiende a reproducir sus caprichosas inclinaciones a la concentración de la riqueza y del ingreso. Esta “ley fundamental” del capitalismo amenaza a la democracia y sus capacidades de encauzamiento del conflicto y contención de sus excesos de injusticia social y opresión política.

Si la política moderna renuncia a ocuparse de la desigualdad, para atenuarla o superarla, abandona una de sus esencias; por ello es que uno de los ejes de esta séptima edición de nuestro Diálogo por un México Social es la convocatoria a reflexionar *desde* la democracia, sobre y contra la desigualdad.

#### AL ACUERDO

Si queremos que la relación entre democracia y desigualdad se resuelva en favor de la igualdad —y entendemos esto como un requisito para que la política produzca gobernanza basada en la legitimidad—, entonces parece claro que para mantener a la democracia como un sistema vigente hay que poner en el centro de nuestras preocupaciones nacionales a la justicia social.

Una política en favor de la equidad, dirigida a reducir las brechas sociales y la pobreza, supone una participación organizada de la sociedad así como la superación de las creencias y los prejuicios económicos que impiden dar curso a una genuina política de redistribución del ingreso.

Asimismo, se requiere recuperar y actualizar la convicción de que la remoción de la desigualdad es un factor estratégico para el

crecimiento de la economía y la constitución de nuevas visiones del desarrollo. Por ello es que la relación democracia-desigualdad refiere a una dimensión que trasciende la esfera económica y se asienta en el campo de lo que podríamos llamar “política de Estado”.

Además, una política vinculada expresamente con la equidad social debe desplegarse y sustentarse en una cultura cívica y una ética pública. *En y desde este mirador, ¿cómo combinar la democracia con políticas de Estado dirigidas a construir escenarios institucionales que propicien la equidad y avanzar hacia una sociedad igualitaria? ¿Cuál debe ser la nueva ecuación entre sociedad, mercado y Estado?*

¿Cómo combinar pluralismo y gobernabilidad con políticas estatales dirigidas a encauzar escenarios institucionales que propicien una sociedad igualitaria? ¿Cómo ir concretando las promesas igualitarias de la democracia en realidades creíbles y tangibles que vayan más allá de las urnas?

Proponer la construcción de un régimen de bienestar social bajo un enfoque de derechos, como uno de los temas centrales de la agenda democrática, pero también de la agenda económica, es una condición para poner en sintonía la transformación productiva alcanzada con la equidad y abrir el paso a la “hora de la igualdad”, que ha propuesto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010).

Sin embargo, varios son los obstáculos que conspiran contra esta “hora de la igualdad”, entre otros lo que repetidamente ha apuntado el doctor Narro, la falta de capacidad o, podríamos decir, una especie de aceptación inercial, una obediencia a un “oscuro designio” que ha permitido que como comunidad, nos hayamos acostumbrado a vivir *con* y *entre* la desigualdad. Así, se ha evitado tejer los incentivos políticos necesarios para encararla y solucionarla por vías democráticas y representativas. Se ha tratado de una posposición *sine die* del encuentro de la sociedad consigo misma.

Lo que enfrentamos es una “cultura de la satisfacción”, término que acuñó el economista estadounidense John K. Galbraith para

describir una “forma de ser y estar en la sociedad” que, en nuestro caso, es toda una “mala educación” que se ha diseminado e inoculado a todo el cuerpo social y sus reflejos básicos. Así, la desigualdad, la pobreza de masas, la concentración del privilegio y ahora la violencia criminal, confluyen en la distorsión profunda de una sociedad plebeya que, cansada y confundida, renuncia a sus herencias y veredictos históricos fundamentales.

### CENTRALIDAD DE LO SOCIAL

Visibilizar y enfrentar la desigualdad requiere de una política capaz de elaborar y ofrecer alternativas y, también, de un Estado que reconoce como asunto central a la desigualdad y se compromete con el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia.

Frente al desplome de la creencia en la eficiencia y autorregulación de los mercados financieros, la intervención del Estado recobra legitimidad. Ahora, lo importante es una acción del Estado renovada, en donde la ecuación mercado-sociedad esté regida por la centralidad de la igualdad como principio ético normativo y como objetivo del cambio estructural, donde la política democrática sea la base.

La economía del desarrollo, dice Jaime Ros (2013), como la del crecimiento “nació siendo macro”. Desde esta mirada, el mismo crecimiento económico debe ser visto como “un proceso de cambio estructural más que como una mera acumulación de factores combinada con cambio técnico”. Así, lo que se plantea como imperativo es la adopción de una política macroeconómica para el desarrollo y no sólo para la estabilización financiera o de los precios; al poner bajo su atención variables como el crecimiento económico sostenido y el empleo, esta macroeconomía tendrá que resultar en estrategias mayores y políticas específicas, de amplio espectro, explícitamente dirigidas a promover la redistribución social.

Cambiar los términos de esta cultura de la satisfacción, darle prelación a la igualdad desde la democracia supone una profunda reforma del Estado que debe impulsarse *en, desde, a través* —y si es necesario— *frente* al Estado mismo. Demostrar la centralidad negativa de la desigualdad para el desarrollo democrático; ver y proponer la igualdad como parte consustancial de la democracia moderna es central. Ser capaces de ver la complejidad social como desafío mayor a la gobernabilidad democrática es hoy vital.

Lograr una mejor distribución de los ingresos, abatir la pobreza, construir un auténtico Estado de bienestar, conseguir que los derechos además de universales dejen de ser nominales son, con mucho, objetivos fundamentalmente políticos si es que queremos edificar sociedades habitables.

Lo que es realmente indispensable para ir empatando la política democrática con la economía y la cuestión social es una reforma del Estado que lo convierta en un verdadero Estado fiscal; nos obliga a pensar en la necesidad de realizar una reforma profunda de corte redistributivo. Recuperar la trayectoria de crecimiento antes sostenido del que depende la generación de empleos.

A la luz de la crisis global y de la manera como ésta se extiende tenemos que llevar a cabo una especie de reconversión de nuestras funciones básicas y poner al empleo como objetivo central y articulador, del cual tendrían que emanar otros propósitos fundamentales; por eso, algunos nos referimos a un nuevo curso de desarrollo y no sólo a una política económica y social diferente.

De aquí la necesidad de realinear los objetivos generales del esfuerzo social y darle a la economía una conformación y una dinámica diferentes. Esta profunda reforma, este nuevo curso, implica más y no menos democracia. También nuevos mecanismos de articulación, de participación política entre gobernantes y ciudadanos; formas nuevas de concertación social que vayan más allá del viejo tripartismo y que estén claramente articuladas por el compromiso general con la igualdad.

El fortalecimiento y la buena marcha de la democracia pasa por la tarea de construir un contexto socioeconómico y, como hemos dicho, también cultural, que la sostenga. La promesa de igualdad que trae consigo la democracia requiere expandirse hasta que la sociedad ejerza universal y plenamente sus derechos, particularmente los sociales.

Urge poner por delante la igualdad y coronar a través de una reforma social del Estado las reformas estatales en la economía y la política. Una reforma para convertirlo en un Estado social creíble y eficiente es la condición *sine qua non* para aspirar a un Estado democrático y de derecho, capaz de sustentar y dar vida a una nueva gobernabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Caminos por cerrar brechas por abrir*, Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Recuperado de <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ros, J. (2013). Repensar el desarrollo económico, el crecimiento y las instituciones. *Economía UNAM*, 30: 12-14.



## SOBRE PODER Y DESIGUALDAD

*José Woldenberg\**

La desigualdad es la marca de México. No hay un rasgo del país que lo modele con más fuerza. En todas las áreas gravita y en todas deja su huella. En las condiciones de vida, de salud, en la educación, la vivienda, las oportunidades de desarrollo, en el mundo laboral y cultural, en los circuitos de decisión económica y también en los políticos la desigualdad está presente y mucho y a gran escala. Sobra decir que por ello no somos una comunidad integrada, sino un rosario de comunidades que viven con recelo y tensión sus relaciones.

El 22 de octubre de 2014 se cumplieron 200 años de que el Congreso de Anáhuac promulgó el “decreto constitucional para la libertad de la América mexicana”. En medio de la guerra de Independencia, puede ser considerado como el trazo constitucional que fijaba la forma de gobierno que reemplazaría al orden colonial. Y cuando señalaba los derechos básicos de los ciudadanos establecía que “la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos.”

Doscientos años desde que la aspiración de igualdad se convirtió en norma (cuasi) constitucional y doscientos años en que continúa siendo más una aspiración que una realidad. Ello puede apreciarse con claridad cuando volteamos la vista hacia la dimensión de la discriminación que nos envuelve. En esa dimensión se conjugan con claridad las desigualdades y las relaciones asimétricas de poder.

---

\* Académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

## DISCRIMINACIÓN, DESIGUALDAD, PODER

La propia contribución del Rector se detiene en dos dimensiones: los indígenas y las mujeres. Y en efecto.

Discriminamos porque discriminamos. Porque nos parece natural, porque así lo aprendemos de nuestro entorno, porque siempre encontramos un motivo, porque no soportamos las diferencias o porque la existencia de las mismas nos sirve para desplegar nuestro poder. No descubro nada. La discriminación vive con nosotros, como muchos otros hábitos. No es algo excéntrico, difícil de documentar o extraño. Por el contrario, impregna las relaciones sociales, las preside, las modela.

Desde los chistes misóginos, las caricaturas de los homosexuales que con tanta eficacia explotan los “cómicos”, la “sabiduría popular” enferma de racismo (“no tiene la culpa el indio...”), el grito del “respetable” cada vez que el portero contrario va a despejar, que pasan como fórmulas relajantes y humorísticas, hasta el maltrato a los diferentes, sea por el color de la piel, el estatus social, la extranjería, y súmele usted, son expresiones de un resorte más que aceitado: el que supone que unos son superiores a otros y por ello tienen el derecho de ofender, marginar o perseguir. Total, discriminamos porque discriminamos.

Ciertamente hay grados. No es lo mismo un chiste que una agresión física, pero todo acto discriminatorio se alimenta de una pulsión: la supuesta supremacía convertida en desprecio. La prepotencia como fórmula para guardar distancias y fijar jerarquías. Lo que a su vez se nutre de una sociedad profundamente desigual, en donde los individuos se identifican quizá con los de su clase, trabajo, escuela, barrio, familia, pero no con el resto a los que observan con distancia y resquemor. Esas desigualdades impiden la construcción de un “nosotros” incluyente y fomentan una constelación de grupos, grupitos y grupotes segregados del resto. Vivimos envueltos en una red espesa de discriminaciones mutuas.

La discriminación se ejerce de forma inercial, rutinaria. No sacude, no escandaliza. La vemos como algo natural: el tipo que no deja entrar a un joven a un antro por su “facha”, al hombre al que se aísla por ser portador de VIH, los desplazados de sus comunidades por motivos religiosos son apenas ejemplos de la usual discriminación.

Leszek Kolakowski (2001) escribía: “nuestro universo mental [...] está formado de estereotipos. [Es decir] generalizaciones casi empíricas que surgen espontáneamente y que, una vez afirmadas en nuestra mente son casi imposibles de cambiar a la luz de las experiencias subsiguientes.” Las mujeres son... Los indígenas son... Los gays son... Los judíos son... Y si a continuación lo que se le ocurre son una serie de adjetivos, está usted generando un estereotipo (bueno o malo es otra cosa). Está convirtiendo grupos humanos masivos y contradictorios, en donde seguramente se encuentra de todo, inteligentes y brutos, audaces y medrosos, trabajadores y flojos, corteses y patanes (y sígale usted), en monolitos simplificados, es decir, estereotipos. Y cuando esos estereotipos son denigratorios estamos frente a un problema mayor. Porque como afirmaba Kolakowski, “los estereotipos son indispensables para nuestra seguridad mental [...] y tienden a perpetuarse sin que la experiencia los descalifique”.

Y escribía algo más: cuando nos enfrentamos a evidencias que contradicen nuestros estereotipos, lo resolvemos por la vía corta de: “bueno, siempre hay excepciones”.

Visto así, tal vez la escuela y los medios podrían ayudar al combate de los estereotipos de grandes grupos humanos que por serlo no pueden ser reducidos a un listado de calificativos. Insisto de manera necia: suele haber de todo.

No obstante, el núcleo duro de la discriminación se encuentra no en la diversidad étnica, cultural, religiosa, ideológica, sexual, etc., *per se*, sino que esa se empalma con demasiada frecuencia con una marcada desigualdad económica y social. Y mientras ésta sea el caldo de cultivo en el que nos reproducimos, la diversidad (en teo-

ría venturosa), que coincide con la desigualdad (económica/social), seguirá produciendo el aborrecible fenómeno de la discriminación. La situación de los pueblos indígenas ilustra de manera dramática esa realidad: la diversidad marcada por la desigualdad, empalmada con ella, fundida en un mismo fenómeno se traduce en discriminación, segregación, explotación.

#### DESIGUALDAD, FALTA DE COHESIÓN SOCIAL

Somos, para decirlo rápido y fácil muchos Mexicanos. Una profunda fractura social marca nuestra convivencia (para llamarla de alguna manera). Somos una sociedad fragmentada y polarizada. Una serie de islas autorreferentes con escasos puentes de comunicación y es- cindidas por una desigualdad oceánica. Mientras en 2010 10% de los hogares más pobres apenas recibía 1.5% del ingreso total, el 10% más rico concentraba 37% del ingreso. Mientras la mitad más pobre recibía 19.3% del ingreso, la mitad “más rica” se quedaba con 80.7% (Cortés, 2013). Esa situación genera realidades no sólo distintas, sino alejadas unas de las otras. Son islotes tapiados que sólo ven por sus propios intereses y no pueden (o no quieren) ver por el conjunto.

Extrema riqueza y extrema pobreza coexisten en el territorio nacional y el conjunto de grises intermedios no puede construir un nosotros inclusivo. Por el contrario, lo que aflora y se expresa son la infinidad de “nosotros” particulares, cada uno con sus inter- reses, expectativas, reclamos y horizontes propios. Lo que la CEPAL, con buen ojo clínico, ha diagnosticado como un déficit de cohesión social. Cada quien —organización, grupo o pandilla— ve por sus propios intereses, porque lo que le suceda al resto no le incumbe, no se reconoce en los otros, no los considera dignos de atención.

Ese archipiélago no genera puentes de contacto; divide y crea desconfianza mutua, y sobra decir que la mano invisible del merca-

do, tan potente para premiar y castigar, para estimular la competencia y la innovación, es ciega ante las desigualdades que se generan en su despliegue. No hay que esperar de él ni piedad ni correcciones. Hace lo que hace. No es un mecanismo juicioso sino inclemente. Por ello, si no queremos convertir a la sociedad en un mercado se requieren políticas que pongan en el centro de su atención la construcción de un nosotros inclusivo y una sociedad menos polarizada. No sólo por razones éticas —que a muchos no convueven—, sino por razones políticas es imprescindible pensar si seremos competentes para construir una convivencia digna de tal nombre.

#### EL MUNDO DEL TRABAJO, LA DESIGUALDAD Y LA ASIMETRÍA DE PODER

Ahora bien, la desigualdad se reproduce a sí misma y sólo será revertida con operaciones políticas y económicas conscientes y dirigidas a cumplir con el objetivo de generar equidad. Y quizás el mayor obstáculo para ello es que el mundo del trabajo es un mundo débil, deficitariamente organizado, disperso.

Dice en su texto el Dr. Narro, y con razón, que es evidente que en cualquier nación, los grupos de poder influyen o buscan influir en el diseño de las políticas gubernamentales; me pregunto ¿qué organización y qué poder emergen del mundo del trabajo?

(Me) llama la atención que desde los medios la misma noción de sindicato se haya convertido en una especie de mala palabra —mucho han contribuido no pocas dirigencias sindicales—, mientras que (creo) desde el mundo del trabajo contar con un sindicato verdadero es una auténtica aspiración. Veamos.

Según datos del INEGI, organizados por Jaime Ros (2012), para 2011, 5.2% de la población económicamente activa se encontraba desocupada, 8.3 subocupada y 28.7 en el empleo informal; lo que representaba el 42.4%. Quiere decir que franjas enormes de trabajadores potenciales, subocupados o inmersos en la informalidad se

encuentran fuera de las regulaciones de la ley laboral. Para ellos no existen sindicatos ni contratos colectivos ni prestaciones. Viven al margen de las normas gremiales y sus condiciones de trabajo suelen ser inferiores a los mínimos que marca la ley. Para ellos, imagino, la aspiración fundamental sería la de ingresar al mundo laboral formal.

Según Ciro Murayama, a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, para el segundo trimestre de 2012, existían en México 32 millones de trabajadores subordinados, 2.3 millones de empleadores, 11 millones de trabajadores por cuenta propia, 3.1 millones de trabajadores no remunerados. Es decir, 48.4 millones de trabajadores. De los 32 millones de subordinados —que tienen una relación salarial— sólo 16.7 tienen contrato escrito, 52%. Es probable que el universo de los trabajadores subordinados sin contrato escrito se encuentre también por debajo de las condiciones laborales mínimas que fija la ley. Por lo cual su ambición quizá sería arribar a una situación como la que diseña la Ley Federal del Trabajo: contar con un salario remunerador, prestaciones sociales y poder ejercer sus derechos.

¿Cuántos son entonces los trabajadores que se encuentran organizados? ¿Cuántos pertenecen a un sindicato y por ello están en posibilidades de negociar —teóricamente— de manera bilateral las condiciones de su trabajo? Javier Aguilar García (2010) nos proporciona información oficial. En el año 2008 de una población económicamente activa de 45.5 millones de personas, solamente 4.69 millones se encontraban sindicalizados, 10.3%. De esos, 2.19 millones se encontraban en el sector privado y 2.5 en el público. Se trata de una minoría que a su vez puede subdividirse: aquellos trabajadores que se encuentran “sindicalizados” sin ellos saberlo, porque pertenecen a algún tipo de organización fantasma que firma y vende contratos de protección a las empresas, y aquellos que realmente están afiliados a sindicatos que funcionan como tales. En el primer caso, se trata de una corrupción absoluta de la idea misma

de sindicato, de la que se benefician líderes postizos y empresarios inescrupulosos. Son sindicatos de papel, registrados ante las autoridades del trabajo, pero que difícilmente pueden considerarse como agrupaciones en defensa de los intereses de sus agremiados.

En ese mar de desempleados, subempleados, informales, sin contrato, desorganizados y sólo nominalmente sindicalizados, destacan aquellos que cuentan con una organización gremial digna de tal nombre. Se trata quizá de los “privilegiados” del mundo del trabajo, de aquellos que cuentan con estabilidad en el empleo, salario quincenal amarrado, Seguro Social o ISSSTE, primas vacacionales, quizá reparto de utilidades y demás prestaciones. Es la ilusión de quienes no cuentan con empleo o tienen uno precario, carente de cualquier tipo de apoyo permanente.

Y entre los realmente sindicalizados vuelve a existir una bifurcación. Aquellos encuadrados en organizaciones sin vida interna, donde la política y la ruta de la asociación la fijan en exclusiva los dirigentes y que jamás rinden cuentas ni de sus actos ni del dinero que manejan; y aquellos que están afiliados a sindicatos donde existe una mínima (o máxima) participación de las bases de trabajadores. En el primer caso resulta más que pertinente introducir fórmulas para crear o recuperar los lazos entre dirigentes y dirigidos, para establecer reglas de participación, para hacer que las organizaciones respondan a los intereses de sus miembros.

Pero como hemos tratado de ilustrar aquí, se trata de una franja minoritaria ya no digamos de los trabajadores en general, sino incluso de los asalariados. Así, esa fuerza potencial se diluye y ello erosiona la eventual presencia de los representantes del trabajo en el circuito formal e informal de toma de decisiones.

Por supuesto algo muy distinto sucede en el universo empresarial. Las grandes corporaciones y las cámaras patronales sí son capaces de hacer gravitar y sentir sus intereses y propuestas. Porque a querer o no es la organización la que multiplica el poder de cada quien.

## LA PROMESA DE LA DEMOCRACIA

Sabemos que no hay democracia sin elecciones, aunque no basta con que existan elecciones para poder hablar de democracia. No obstante, vale la pena reparar en el significado de la jornada electoral porque no por ser un ejercicio rutinario deja de tener una profunda relevancia. La jornada electoral es uno de los muy escasos momentos en los que cristaliza la igualdad. Ese día, hombres y mujeres, ricos y pobres, del norte y del sur, trabajadores y empresarios, tienen un voto y solo uno. Su voluntad es una más que se suma a la de millones de personas que sufragan. Es un momento auténtico de igualdad.

Pero por supuesto, muy pocos nos conformamos con que la igualdad aparezca un día cada tres años y luego se esfume. Lo que quiero subrayar es que la promesa que porta la democracia es la de la expansión de la igualdad que cristaliza un día y que debe extenderse a los demás campos de la vida social. Porque cuando esto no ocurre las desigualdades también impactan al momento electoral y la calidad de la democracia. Creo que tenía razón el Informe del PNUD de 2004, cuando señalaba que el gran reto era intentar revertir un contexto adverso para la reproducción de la democracia, profundamente marcado por la desigualdad y la pobreza.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar García, J. (2010). *Tasa de sindicalización en México 2005-2008*. México: Friedrich Ebert Stiftung.
- Cortés, F. (2013). Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México. *Economía-UNAM*, 10: 29. México: UNAM.
- Kolakowski, L. (2001). *Libertad, fortuna, mentira y traición*. Madrid: Paidós.

Ros, J. (2012). El reto del empleo y el imperativo del crecimiento. En Grupo Nuevo Curso de Desarrollo. *México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo. Manifiesto: Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal.* México: UNAM. Recuperado de [www.nuevocursode-desarrollo.unam.mx](http://www.nuevocursode-desarrollo.unam.mx)

*Por un México Social: contra la desigualdad* fue publicado por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.

Diseño de portada Nayatzin Garrido.

Formación y corrección HV Estudio.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de Margarita Flores.

**E**n octubre de 2014 se realizó la séptima edición del Diálogo Nacional por un México Social: contra la desigualdad organizado por la Facultad de Economía, el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM y la Asociación de Ex alumnos de la Facultad de Economía.

En esa ocasión se contó con la participación de los profesores Richard Wilkinson y Kate Pickett, quienes aseguraron que la desigualdad es un fenómeno que atenta contra la salud de las sociedades y de las personas mismas. La desigualdad es una epidemia social; es como un enemigo que está en y entre las sociedades corrompiendo sus cimientos. En cambio, en sociedades donde hay mayor igualdad se registran grados importantes de cohesión social.

La relevancia del diálogo sobre estos temas es la búsqueda de un México social, es decir, libre del hambre, de la indigencia y la desprotección. Es, también, referirse a un México que aminore la desigualdad económica, social, cultural y racial que hoy marca nuestra nación y que amenaza a la democracia y al desarrollo.

En el camino hacia un México social no hay recetas ni manuales. *Hacer* este camino implica una revisión profunda de prácticas, de políticas públicas realizadas u omitidas; de formas de ser y hacer. Este volumen reúne un conjunto de artículos que invitan al lector a construir un México social, contra la desigualdad y la indiferencia. Una sociedad democrática, plural; una que se compromete abiertamente con el respeto a los derechos humanos y se niega a la resignación.

ISBN 978-607-02-8266-9

